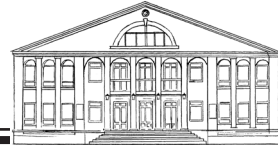


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент
О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор
В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук
з державного управління, професор
О. М. Руденко, доктор наук з державного управління, доцент
П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор
В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент
М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор
Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

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

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

Засновники:

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

Видавець:

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

**Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
29 травня 2019 р., протокол № 9**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2019. – № 3 (36). – Т. 2. – 232 с.

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

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

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

Здано до набору 20.05.2019.
Підписано до друку 03.06.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 14-21Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>О. Ю. Баличев</i> ДО ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ТЕРОРИСТИЧНОЇ СПРЯМОВАНOSTІ.....	5
<i>Ю. М. Беклеміщева</i> ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 436-1 КК УКРАЇНИ.....	12
<i>Р. О. Бундз</i> РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ ТА ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ НИМИ З ОСОБЛИВОЮ ЖОРСТОКІСТЮ.....	18
<i>О. В. Ільїна</i> СУБ'ЄКТ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ, ПОВ'ЯЗАНОГО З НЕВИКОНАННЯМ РІШЕННЯ СУДУ В МЕЖАХ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	24
<i>Т. М. Кайданович</i> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ У РОЗРІЗІ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДОВИХ І НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....	31
<i>Ю. В. Ключик</i> ЗЛОЧИНИ, ПЕРЕДБАЧЕНІ СТАТТЯМИ 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	37
<i>Н. М. Крестовська</i> ДІТИ ТА ТЕРОРИЗМ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	44
<i>О. М. Мусиченко, А. Ю. Різун</i> ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ПОКАРАНЬ, АЛЬТЕРНАТИВНИХ ПОЗБАВЛЕННЮ ВОЛІ.....	49

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

<i>О. Ю. Довженко</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ У СПРАВАХ ПРО КІБЕРЗЛОЧИНИ.....	56
<i>В. Є. Тимошук</i> ДОСЛІДНИЦЬКИЙ ЕТАП ПРОВЕДЕННЯ СУДОВОГО ОГЛЯДУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	61

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. С. Волинець</i> ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	69
<i>А. М. Мальцева</i> ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ І ВИМОГИ ДО ПРОЦЕДУРИ УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	79
<i>О. В. Марухленко</i> СОЦІАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: СУТНІСНИЙ АСПЕКТ.....	85

<i>О. В. Побережний</i> ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	92
<i>Т. В. Сивак</i> ПУБЛІЧНА ДИПЛОМАТІЯ ЯК ІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	98
<i>Ф. І. Терханов</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	105

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. І. Апостол</i> МЕТОДИ ОЦІНКИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТОВАРУ НА МІЖНАРОДНОМУ РИНКУ ЯК КЛЮЧОВОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ.....	111
<i>С. Г. Богданов</i> ДЕРЖАВНА СИСТЕМА МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ЗМІНИ.....	115
<i>О. А. Василенко, О. О. Осетрова</i> ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕТИЧНОЇ САМОСВІДОМОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	123
<i>Г. А. Грищенко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ У СФЕРІ ДОШКІЛЬНОЇ ТА ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	129
<i>А. Р. Ішханян</i> КЛАСИФІКАЦІЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	139
<i>О. М. Колодій</i> ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	145
<i>І. В. Кукін</i> РОЛЬ ТА МІСЦЕ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	154
<i>Т. В. Медвецька</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	161
<i>А. О. Науменко</i> АДАПТАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ ДО УМОВ ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКОВИХ ВІДНОСИН.....	167
<i>Н. І. Павлій</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИМ РАЙОНУВАННЯМ ТЕРИТОРІЙ.....	171
<i>Л. А. Пашкевич</i> МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	176

В. О. Торічний
ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОПАГАНДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ
ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....183

О. В. Худоба
ДЕРЖАВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ХВОРИХ
НА ДЕМЕНЦІЮ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....187

І. В. Шкурат
ГЛОБАЛЬНЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ТРАНСФОРМАЦІЙНА
МОДЕЛЬ СОЦІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ.....195

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. П. Бойко
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИЗНАЧЕННЯ ПОЗАЧЕРГОВИХ
МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....201

А. О. Павловська
АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ В ОРГАНІЗАЦІЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....207

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

М. В. Вакі, О. А. Ганич
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКИ
ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....212

Н. О. Полковнікова
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ЗБЕРЕЖЕННЯ
ЗДОРОВ'Я НАЦІЇ: НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ.....219

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Я. В. Качан
СУТНІСТЬ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ.....226

.....

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

.....

УДК 343.326

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.1>

О. Ю. Баличев

аспірант кафедри кримінального права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету

ДО ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ТЕРОРИСТИЧНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ

Статтю присвячено означенню та дослідженню проблем, пов'язаних із кваліфікацією злочинів терористичної спрямованості.

Наголошується на тому, що тероризм є однією з основних загроз державному суверенітету та територіальній цілісності України.

Проаналізовано особливості кваліфікації та проблеми розмежування складів злочинів, передбачених такими статтями Кримінального кодексу України:

1) стаття 258-3 (створення терористичної групи чи терористичної організації) та статті 255 (створення злочинної організації), 257 (бандитизм), 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань);

2) стаття 258-1 (втягнення у вчинення терористичного акту) та статті 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту), 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту).

Означено проблему щодо розмежування таких складів злочинів, передбачених Основною частиною Кримінального кодексу України, як: створення терористичної групи чи терористичної організації (стаття 258-3) зі злочинами, передбаченими статтями 255 (створення злочинної організації), 257 (бандитизм), 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань); втягнення у вчинення терористичного акту (стаття 258-1) та статті 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту), 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту); злочину, передбаченого статтею 258-2 та статтею 295 (заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку); фінансування тероризму (стаття 258-5) зі злочинами, передбаченими статтями 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту) та 256 (сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їхньої злочинної діяльності).

Визначаються ознаки:

1) терористичної групи (спеціальна мета – здійснення терористичних актів; стійкість; наявність єдиного плану з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи; кількісна ознака – дві та більше особи);

2) терористичної організації (стійкість; кількісна ознака – об'єднання п'яти і більше осіб; ієрархічність; можливість діяльності структурних підрозділів у складі терористичної організації; спеціальна мета – здійснення терористичної діяльності).

Ключові слова: тероризм, терористична діяльність, злочини терористичної спрямованості, фінансування тероризму, терористична група, терористична організація, сприяння, втягнення, заклики.

Постановка проблеми. Однією з основних загроз державному суверенітету та територіальній цілісності України на теперішній час є тероризм, який спрямовано на послаблення державної обороноздатності, авторитету держави на міжнародній арені, зміну встановленого порядку роботи державних органів влади. Крім того, таке негативне небезпечне явище становить загрозу громадській безпеці.

Проблеми кримінальної відповідальності за злочини терористичної спрямованості, їхньої кримінологічної характеристики та протидії вчиненню таких злочинів освідуються в наукових працях таких вітчизняних вчених, як: П.В. Агапов, В.Ф. Антипенко, О.Ф. Бантишев, М.М. Васілін, А.А. Вознюк, В.О. Глушков, А.О. Данилевський, С.У. Дикаєв, А.І. Долгова, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, В.С. Зеленецький, А.Е. Ізетов, М.П. Кіреєв, В.С. Комісаров, О.М. Костенко, В.В. Крутов, В.А. Ліпкан, В.В. Лунєєв, В.В. Мальцев, В.О. Навроцький, В.П. Тихий, Г.О. Чорний, П.Л. Фріс, О.В. Шамара, В.П. Шишов та інших. Але певні питання щодо особливостей кваліфікації злочинів, пов'язаних із тероризмом, залишаються дискусійними. Так, наприклад, це стосується проблем розмежування таких складів злочинів, передбачених Основною частиною Кримінального кодексу України (далі – КК України), як: створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України) зі злочинами, передбаченими статтями 255 (створення злочинної організації), 257 (бандитизм), 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань); втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1 КК України) та ст. 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту), ст. 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту); злочину, передбаченого ст. 258-2 КК України та ст. 295 (заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку); фінансування тероризму (ст. 258-5) зі злочинами, передбаченими статтями 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту) та 256 (сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності). Наведені проблеми мають бути вирішені на законодавчому рівні.

Мета статті. Означення та дослідження проблем, пов'язаних із кваліфікацією злочинів терористичної спрямованості за кримінальним законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Поняття «тероризм» у теорії кримінального права часто пов'язують із термінами «терористичний акт», «терористична діяльність», «злочини терористичної спрямованості» [1, с. 95]. У національному законодавстві дане поняття визначається Законом України (далі – ЗУ) «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 р., відповідно до ст. 1 якого тероризм представляє собою суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей [2]. Крім того, в даному нормативному акті (ст. 1) дається визначення поняттю «терористична діяльність», тобто діяльності, яка охоплює:

- 1) планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів;
- 2) підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- 3) організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах;
- 4) вербування, озброєння, підготовку та використання терористів;
- 5) пропаганду і поширення ідеології тероризму;
- 6) фінансування та інше сприяння тероризму [2].

При цьому, якщо така терористична діяльність супроводжується вчиненням злочинів, передбачених ст.ст. 112 (посягання на життя державного чи громадського діяча), 147 (захоплення заручників), 258-258-5 (статті, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини терористичної спрямованості), 259 (завідомо неправдиве повідомлення про загрозу

безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності), 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань), 443 (посягання на життя представника іноземної держави), 444 (злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист), а також іншими статтями КК України, відповідальність за їхнє вчинення настає відповідно до КК України [2]. Але наведений перелік не можна вважати вичерпаним.

У КК України, в Розділі IX «Злочини проти громадської безпеки» передбачено кримінальну відповідальність, разом із відповідальністю за вчинення терористичного акту, за низку злочинів терористичної спрямованості: втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1), публічні заклики до вчинення терористичного акту (ст. 258-2), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4), фінансування тероризму (ст. 258-5) [3]. Ураховуючи, що «тероризм» – це широке поняття, а його вчинення носить неоднозначний багатогранний характер, виникає необхідність, поряд зі злочинами терористичної спрямованості, розглядати також злочинні діяння, тим чи іншим чином пов'язані з тероризмом. До таких злочинів у науці кримінального права зазвичай відносять: посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110); фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2); диверсію (ст. 113); перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань (ст. 114-1); захоплення заручників (ст. 147); створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260); найманство (ст. 447) [4, с. 73].

Вчинення терористичного акту (ст. 258 КК України) полягає в застосуванні зброї, вчиненні вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини, або заподіяли значної майнової шкоди, настанні інших тяжких наслідків, якщо такі дії було вчинено з метою порушення громадської безпеки,

залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погрози вчинення зазначених дій із тією самою метою. Тобто об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 258 КК України, пов'язана із вчиненням суспільно небезпечних діянь (незаконне застосування зброї, підпал тощо), за які передбачено кримінальну відповідальність іншими статтями КК України. Тож до злочинів, пов'язаних із тероризмом, виходячи зі змісту диспозицій вказаних вище статей, можна також віднести такі злочинні діяння: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109); посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110); фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (ст. 110-2); посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112); диверсію (ст. 113); перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань (ст. 114-1); умисне вбивство (ст. 115); умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121); побої і мордування (ст. 126); катування (ст. 127); погрозу вбивством (ст. 129); захоплення заручників (ст. 147); завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності (ст. 259); створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260); напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261); викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим

становищем (ст. 262); незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. 263); посягання на життя представника іноземної держави (ст. 443); злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (ст. 444); найманство (ст. 447) [3].

Поняття «тероризм», «терористична діяльність», «злочини терористичної спрямованості» та «злочини, пов'язані з тероризмом» є тісно взаємопов'язаними. Терористична діяльність відповідно до вказаного вище Закону фактично охоплює об'єктивні сторони всіх злочинів, передбачених ст.ст. 258-258-5 КК України. Вчинення ж злочинів, передбачених ст.ст. 258-1-258-5, врешті-решт, спрямовано на досягнення єдиного результату – реалізації терористичного акту. Тож кваліфікація цих злочинних діянь та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності викликає певні складнощі. Так, наприклад, виникають питання щодо кваліфікації таких злочинів як:

I. Створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258-3 КК України) та злочинів, передбачених ст.ст. 255 (створення злочинної організації), 257 (бандитизм), 260 (створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань);

II. Втягнення у вчинення терористичного акту (ст. 258-1 КК України) та ст.ст. 258-2 (публічні заклики до вчинення терористичного акту), 258-4 (сприяння вчиненню терористичного акту);

Відповідно до ст. 258-3 КК України кримінально караним є діяння, що полягає у створенні терористичної групи чи терористичної організації, керівництві такою групою чи організацією або участь у ній, а так само організаційному чи іншому сприянні створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації [3].

Стаття 28 КК України (ч.ч. 2, 3, 4) характеризує такі форми співучасті у злочині, як група осіб за попередньою змовою, організована група та злочинна організація. Відповідно до даної норми злочин визнається вчиненим:

1) за попередньою змовою групою осіб, якщо його спільно вчинили декілька осіб (дві або більше), які заздалегідь, тобто до

початку злочину, домовилися про спільне його вчинення;

2) організованою групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися у стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом із розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи;

3) злочинною організацією, якщо він скоєний стійким ієрархічним об'єднанням декількох осіб (п'ять і більше), члени якого або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для спільної діяльності з метою безпосереднього вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, або керівництва чи координації злочинної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так і інших злочинних груп [3].

Вчинення злочину у співучасті, а тим більш в її організованій формі, значно підвищує суспільну небезпеку діяння. У зв'язку із цим законодавець виділив як окремий склад злочину створення злочинної організації (ст. 255 КК України). Така організація характеризується всіма ознаками, зазначеними у ч. 4 ст. 28 КК України. Але деяким видам організованих груп та злочинних організацій притаманні і інші (особливі) ознаки, визначені законодавцем. Наприклад, для банди (ст. 257 КК України) такими ознаками є озброєність та спеціальна мета організації такої злочинної групи – напад на підприємства, установи, організації чи на окремих осіб. Для злочину, передбаченого ст. 260 КК України, це наявність у злочинної групи (організованої групи чи злочинної організації) ознак воєнізованого (ч. 1) або збройного (ч. 2) формування, де під воєнізованими розуміються формування, які мають організаційну структуру військового типу (єдиноначальність, підпорядкованість та дисципліну, і в яких проводиться військова або стройова чи фізична підготовка), а під збройними – воєнізовані групи, які незаконно мають на озброєнні придатну для використання вогнепальну, вибухову чи іншу зброю. Так і терористична група та терористична організація

виступають одними з видів організованої форми співучасті у злочині, маючи певні особливі ознаки, які було б доцільно передбачити у ст. 258-3 КК України. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» терористичною є група, що складається із двох і більше осіб, які об'єдналися з метою здійснення терористичних актів. Терористичною організацією визнається стійке об'єднання трьох і більше осіб, яке створене з метою здійснення терористичної діяльності, в межах якого здійснено розподіл функцій, встановлено певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки і вчинення терористичних актів. Організація визнається терористичною, якщо хоч один із її структурних підрозділів здійснює терористичну діяльність із відома хоча б одного з керівників (керівних органів) усієї організації [2]. Тож особливою ознакою терористичної групи чи організації є наявність спеціальної мети їх створення – здійснення в подальшому терористичної діяльності, що, звісно, охоплює і вчинення терористичного акту.

Проаналізувавши зміст ст. 28 КК України та положення ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» стосовно визначення терористичної групи та терористичної організації, можна відзначити, що законодавець наділив вказані терористичні угруповання ознаками, більш притаманними таким організованим формам співучасті, як вчинення злочину за попередньою змовою та вчинення злочину організованою групою. У той же час ч. 2 ст. 258 передбачає кримінальну відповідальність за вчинення терористичного акту за попередньою змовою групою осіб.

Зазначений вище Закон серед ознак терористичної групи вказує лише кількісну ознаку – дві і більше особи (що відповідає ознаці вчинення злочину за попередньою змовою групою осіб) та спеціальну мету – здійснення терористичних актів, що передбачає вчинення декількох – двох та більше терористичних актів, а це, у свою чергу, свідчить про діяльність терористичної групи певний проміжок часу, а відповідно, і про її стійкість. Однак «стійкість», як об'єктивно-суб'єктивна ознака, характеризує такі організовані форми співучасті, як організована група та злочинна організація. Тобто терористичній групі мають бути прита-

манні загальні ознаки організованої групи, а відповідно, терористичній організації – ознаки злочинної організації. Виключенням може стати лише кількісна ознака для терористичної групи, враховуючи підвищену суспільну небезпеку терористичних угруповань. Така ознака, як ієрархічність, наявність якої апріорі неможлива, якщо злочинна група складається із трьох осіб, характеризує будь-яку злочинну організацію, навіть специфічну, а наявність у такій організації хоча б 5-ти осіб дає можливість вести мову про її структурні підрозділи, що є основною відмінністю злочинної організації від організованої групи.

Отже, на наш погляд, терористична група має характеризуватися такими ознаками, як:

1) спеціальна мета – здійснення терористичних актів;

2) стійкість;

3) наявність єдиного плану з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи;

4) кількісна ознака – дві та більше особи.

Терористичній організації мають бути притаманні такі ознаки:

1) стійкість;

2) кількісна ознака – об'єднання п'яти і більше осіб;

3) ієрархічність;

4) можливість діяльності структурних підрозділів у складі терористичної організації;

5) спеціальна мета – здійснення терористичної діяльності. Це означає, що така група чи організація створюється не тільки з метою безпосереднього вчинення терористичного акту, але й для здійснення будь-якої іншої діяльності, яка охоплюється поняттям «терористична діяльність», а отже – для вчинення будь-якого зі злочинів терористичної спрямованості, а також злочинів, пов'язаних із тероризмом.

Отже, можна дійти висновку, що, по-перше, терористична група, терористична організація, банда, воєнізоване формування, збройне формування – все це так звані спеціальні форми співучасті, яким притаманні як загальні, так і спеціальні ознаки. Основною відмінністю даних злочинних угруповань є наявність спеціальної мети їх створення.

Кваліфікуючи терористичні злочини, необхідно розмежовувати склади, передбачені ст.ст. 258-1 «Втягнення у вчинення терористичного акту»; 258-4 «Сприяння вчиненню терористичного акту»; 258-2 «Публічні заклики до вчинення терористичного акту»; 295 «Заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку».

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 258-1 КК України, виражається у втягненні особи у вчинення терористичного акту або примушуванні до вчинення терористичного акту з використанням обману, шантажу, уразливого стану особи або із застосуванням чи погрозою застосування насильства [3].

Втягнення у вчинення терористичного акту полягає у скоєнні винним відносно іншої особи таких дій, шляхом фізичного або психічного впливу, що схиляють останню до вчинення терористичного акту – породжують у неї бажання прагнення вчинити саме таким чином. Способи такого втягнення можуть бути різними. Дане діяння є певним чином спорідненим із підбурюванням до вчинення злочину і може також виражатися в умовлянні, підкупі або іншому схилянні особи до вчинення терористичного акту. У даному випадку виключення становлять такі види підбурювання, як погроза та примус, оскільки подібні діяння характеризують другий спосіб реалізації об'єктивної сторони розглядуваного злочину – примушування до вчинення терористичного акту, яке має бути обов'язково пов'язаним із використанням обману, шантажу, уразливого стану особи, або із застосуванням чи погрозою застосування насильства.

Одним із способів вчинення злочину сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258-4) є вербування особи з метою вчинення терористичного акту, тобто її найом за матеріальну винагороду. У даному випадку особа не тільки добровільно дає згоду на участь у терористичному акті, але й розраховує на оплату своїх «послуг».

Вчинення даного злочину може також полягати в озброєнні або (та) навчанні особи з метою вчинення терористичного акту, а так само її використанні із цією метою.

Під озброєнням особи з метою вчинення терористичного акту розуміється надання

(забезпечення, постачання) їй вогнепальної або холодної зброї, вибухових пристроїв чи речовин, а також бойових припасів як на платній, так і на безоплатній основі. Навчання ж із такою метою особи полягає в переданні їй знань, розвитку її умінь та навичок у будь-який спосіб (проведення занять, тренінгів, забезпечення відповідною літературою тощо). Під використанням особи слід розуміти її безпосереднє застосування під час вчинення терористичного акту, зокрема і як терориста-смертника. Усі ці дії можна скоріше охарактеризувати як пособництво у вчиненні терористичного акту або підготовки до нього.

Висновки. Вчинення злочину, передбаченого ст. 258-2 КК України, полягає у здійсненні публічних закликів до вчинення терористичного акту, а також розповсюдженні, виготовленні чи зберіганні з метою розповсюдження матеріалів із такими закликами.

Обов'язковою ознакою таких закликів є їхня публічність – хоча б одне відкрите звернення до невизначеного, значного кола осіб (або певної групи чи категорії осіб), в якому висловлюються ідеї, погляди, вимоги щодо вчинення терористичного акту. Отже, основною відмінністю публічних закликів до вчинення терористичного акту від втягнення у вчинення терористичного акту є те, що вплив спрямований не на конкретну особу, а стосується широкого невизначеного кола осіб.

Список використаної літератури:

1. Денисов С. Тероризм як загроза існуванню сучасного суспільства. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України». Київ : 30 вересня 2016 р. С. 95-97.
2. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 25. Ст. 180. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Фесенко Є.В. Проблеми кримінально-правової протидії тероризму в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4. С. 72-76.

Balychev O. Peculiarities of qualification of terrorist crimes

The article is devoted to the definition and study of problems related to the qualification of crimes of a terrorist nature.

It is marked on that terrorism is one of basic threats to state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

The features of qualification and problem of differentiation of syllables of the crimes envisaged by the next articles of the Criminal code of Ukraine are analyses:

1) Article 258-3 (creation of terrorist group or terrorist organization) and to the article 255 (creation of criminal organization), 257 (gangsters), 260 (creation of not envisaged by the law of the militarized or armed forming);

2) Articles 258-1 (an indrawn is in assassinating) and to the article 258-2 (public appeals are to assassinating), 258-4 (assistance to assassinating).

A problem is marked in relation to differentiation of such syllables of crimes, envisaged by Basic part of the Criminal code of Ukraine as, : creation of terrorist group or terrorist organization (article 258-3) with crimes, by the envisaged articles 255 (creation of criminal organization), 257 (gangsters), 260 (creation of not envisaged by the law of the militarized or armed forming); indrawn in assassinating (article 258-1) and the article 258-2 (public appeals are to assassinating), 258-4 (assistance to assassinating); crime envisaged by the article 258-2 and article 295 (appeals are to the fiancés of actions that threaten to the public peace); financing of terrorism (article 258-5) with crimes, by the envisaged articles 258-4 (assistance to assassinating) and a 256 (assistance to the participants of criminal organizations and shelter them criminal.

Signs are determined:

1) terrorist group (the special aim is realization of assassinations; firmness; a presence of only plan is with distribution of functions of the participants of group, sent to the achievement of this plan known to all participants of group; quantitative sign - two and more person);

2) terrorist organization (firmness; a quantitative sign is an association five and more persons; hierarchical ness; possibility of activity of structural subdivisions is in composition terrorist organization; the special aim is realization of terrorist activity).

Key words: *terrorism, terrorist activities, terrorist crimes, financing of terrorism, terrorist group, terrorist organization, assistance, involvement, appeals.*

УДК 343.341

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.2>

Ю. М. Беклеміщева

аспірантка кафедри кримінального права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету

ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 436-1 КК УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу проблем визначення предмета злочину, передбаченого статтею 436-1 Розділу XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» Особливої частини Кримінального кодексу України – «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів».

Стисло характеризуються види предметів злочинів, що розглядаються у вітчизняній науці кримінального права. Розглядаються причини суттєвого кримінально-правового значення такого елементу складу злочину, як його предмет.

Злочин, передбачений статтею 436-1 Кримінального кодексу України, розглядається як один зі злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Проаналізовано Закон України № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», яким засуджуються комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими в Україні, щодо визначення понять та переліку символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

На підставі положень Загальної частини Кримінального кодексу України, дослідження статті 436-1 цього кодексу, здобутків доктрини кримінального права та аналізу змісту Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» визначається предмет злочину «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів».

Окреслюються проблеми визначення символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (у тому числі у вигляді сувенірної продукції) як предмету злочину, передбаченого статтею 436-1 Кримінального кодексу України.

Визначаються ситуації, за яких заборона не поширюється на використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму.

Ключові слова: предмет злочину, комуністична символіка, нацистська символіка, сувенірна продукція, публічне виконання гімнів, виготовлення, поширення, публічне використання.

Постановка проблеми. Після падіння комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів держави, які залежали від їхнього контролю, почали активно впроваджувати у своє законодавство правові норми стосовно протидії пропаганди та розповсюдження символіки і принципів цих режимів. У 2015 р. нарешті і в Україні з'явилася така можливість. 9 квітня 2015 року було прийнято Закон України № 317-VIII «Про засу-

дження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», яким засуджуються комуністичний та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими в нашій державі. Відповідно до цього Закону комуністичний тоталітарний режим 1917-1991 років в Україні та націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарний режим визнаються злочинними і такими, що проводили політику державного терору. Вказаним нормативним актом забороняється

пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, а також використання та пропаганда їхньої символіки. Більш того, було передбачено кримінальну відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів і доповнено Кримінальний кодекс України (далі – КК України) відповідною нормою (ст. 436-1), яку було поміщено в Розділ XX Особливої частини КК України «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку».

Проблемам, пов'язаним зі злочинами проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, зокрема і такого злочинного діяння, як «виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів», присвячували свої наукові праці М. Бабак, А. Васильєва, М. Даньшин, В. Іващенко, І. Карпець, В. Комарницький, Я. Лантінов, С. Моханчук, А. Павловська, В. Панов, О. Пироженко, В. Поповичук, Є. Письменський, Є. Ромінський, О. Скакун, Е. Трикоз, І. Усенко, Ю. Філей, М. Хавронюк та інші. Проте нині відсутнє системне дослідження предмету злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України.

Мета статті. Визначення предмету злочину «виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів».

Виклад основного матеріалу. Предмет злочину в науці кримінального права зазвичай визначається як предмет матеріального світу, впливаючи на який, винна особа завдає збитку певним суспільним відносинам [1, с. 73]. Тобто це може бути, наприклад: майно, для злочинів проти власності (а для деяких із них також право на майно або дії майнового характеру); для злочину, передбаченого ст. 212 КК України, предметом виступають податки, збори (обов'язкові платежі), що входять у систему оподаткування та введені у встановленому законом порядку; для злочину, передбаченого ст. 263 КК України, – вог-

непальна зброя (крім гладкоствольної мисливської), бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, холодна зброя (кинджали, фінські ножі, кастети); для такого злочину проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як пропаганда війни, – це матеріали із закликами до вчинення агресивної війни або до розв'язування воєнного конфлікту тощо. Тобто предметом злочину слід вважати все те, у зв'язку із чим або з приводу чого вчинюється злочин.

Розглядуваний елемент складу злочину слід відрізнити від об'єкта. Об'єкт злочину виступає як предмет кримінально-правової охорони. Однак не завжди предмет кримінально-правової охорони одночасно виступає предметом злочину.

Якщо склад злочину характеризується наявністю предмету, у цих випадках він є предметним. Але, на відміну від об'єкта, предмет злочину – факультативний елемент складу, тобто такий, який виражається не в усіх злочинних діяннях. Водночас даний елемент має суттєве кримінально-правове значення, оскільки:

по-перше – його наявність серед ознак конкретного складу злочину забезпечує повноту конструювання останнього, що, у свою чергу, сприяє успішному вирішенню проблем кваліфікації;

по-друге – предмет злочину може бути критерієм розмежування суміжних складів злочинів;

по-третє – даний елемент складу може виступати одним із критеріїв розмежування злочинного та незлочинного діянь;

по-четверте – деякі ознаки предмету злочину можуть бути пом'якшуючими або обтяжуючими обставинами злочину.

У переважній більшості випадків предмет злочину вказується безпосередньо в диспозиції статті, але у кримінальному законі мають місце і інші способи його опису. Зокрема, якщо навести приклад саме серед злочинів, передбачених Розділом XX Особливої частини КК України «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», то у ст. 440 «Розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення» предмет окреслюється самою назвою статті. Звісно,

предметом цього злочину виступає зброя масового знищення, а в диспозиції даної статті вже уточнюється, що така зброя має бути забороненою міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У деяких випадках предмет може і не зазначатися ні в назві, ні в диспозиції статті, але безпосередньо впливати з останньої. Як приклад можна навести ст. 441 КК України «Екоцид».

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови екоцид – використання природних ресурсів, що веде до їхнього виснаження, до порушення екологічної рівноваги, а також руйнація природного середовища у воєнних цілях [2]. До природних ресурсів відносяться рослинний та тваринний світ, атмосфера і водні ресурси, що, відповідно, і виступає предметом даного злочину.

Предмет також може, у випадках, коли певна диспозиція має бланкетний характер, визначатися різними іншими нормативними актами. До таких норм можна віднести ст. 436-1 КК України «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів».

У ст. 436-1 КК України «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів» наголошується, що кримінально карані є діяння, яке полягає у виготовленні, поширенні, а також публічному використанні символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у тому числі у вигляді сувенірної продукції, публічному виконанні гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагментів на всій території України, крім випадків, передбачених частинами другою і третьою статті 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки» [3].

Тож відповідно до диспозиції наведеної статті предметом цього злочину є:

1) символіка комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (у тому числі у вигляді сувенірної продукції);

2) гімни СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагменти.

При цьому поняття та перелік символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів дається у ст. 1 Закону України № 317-VIII від 9 квітня 2015 р. «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». З іншого боку, і наведений у Законі перелік не можна назвати повним. Необхідно зазначити, що щодо предмету злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України, вказаний нормативний акт містить певні неточності.

Предмет злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України, тісно пов'язаний із його об'єктивною стороною, із способом його вчинення. Об'єктивна сторона даного злочинного діяння полягає у виготовленні, поширенні, публічному використанні зазначеного предмету злочину, а також у публічному виконанні гімнів або їх фрагментів. Отже, передбачається, крім іншого, авторське створення якихось предметів, що містять таку символіку. Тобто символіка комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів може зображуватися будь-де та будь на чому (на будь-якому предметі матеріального світу) – на товарі, на продукції, її упаковці, може бути зроблена з будь-яких матеріалів, нанесена будь-яким способом на будь-який предмет, представляти собою печатну продукцію, зокрема і сувенірну, статуєтки, картини (будь-які витвори сучасного мистецтва), зображатися на стінах будинків, парканах, на фото-, кіноплівці, електронних носіях, інтернет-продукції (у web-ресурсах) тощо.

Ми зазначаємо саме «витвори сучасного мистецтва» у зв'язку з тим, що відповідно до п. 3 ст. 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки» не поширюється заборона

на випадки використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму у творах мистецтва, створених до набрання чинності цим Законом. Також це стосується тих випадків, коли символіка комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів знаходиться:

1) на документах державних органів та органів місцевого самоврядування (місцевих органів державної влади і управління), прийнятих чи виданих до 1991 року;

2) на документах, виданих закладами освіти та науки, підприємствами, установами, організаціями до 1991 року;

3) в експозиціях музеїв, тематичних виставках, Музейному фонді України, а також бібліотечних фондах на різних носіях інформації;

4) на оригіналах бойових знамен;

5) на державних нагородах, ювілейних медалях та інших відзнаках, якими нагороджувались особи до 1991 року та протягом 1991-2015 років у зв'язку з річницями подій періоду Другої світової війни, а також на документах, що посвідчують нагородження ними;

6) на намогильних спорудах, розташованих на території місць поховань, місць почесних поховань;

7) у приватних колекціях та приватних архівних зібраннях;

або використовується:

1) у процесі наукової діяльності, в тому числі під час наукових досліджень та поширення їх результатів у не заборонений законодавством України спосіб;

2) під час викладення або реконструкції (зокрема історичної) історичних подій;

3) як об'єктів антикварної торгівлі.

Крім того, така заборона не поширюється на випадки використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму (за умови, що це не призводить до пропаганди злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років, злочинного характеру націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму):

1) у посібниках, підручниках та інших матеріалах наукового, освітнього

і навчального характеру, які використовуються в навчальному, навчально-виховному і освітньому процесах;

2) у творах мистецтва, створених після набрання чинності цим Законом.

Відповідно до зазначеного вище Законом символікою комуністичного тоталітарного режиму виступає така символіка, яка включає в себе:

1. Будь-яке зображення державних прапорів, гербів та інших символів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік у складі СРСР, держав так званої «народної демократії», а саме:

1) Народної Республіки Албанії (Соціалістичної Народної Республіки Албанії);

2) Народної Республіки Болгарії;

3) Німецької Демократичної Республіки;

4) Народної Республіки Румунії (Соціалістичної Республіки Румунії);

5) Угорської Народної Республіки;

6) Чехословацької Соціалістичної Республіки;

7) Федеративної Народної Республіки Югославії (Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії), а також соціалістичних республік, що входили до її складу, крім тих, що є чинними (діючими) прапорами або гербами країн світу [4].

Тобто це може бути саме зображення, на будь-якому предметі чи носії таких прапору, гербу, емблеми тощо.

2. Гімни СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік чи їх фрагменти.

Передбачається друкowana, мальована або інша продукція, на якій зображується текст таких гімнів.

3. Прапори, символи, зображення або інша атрибутика, в яких відтворюється поєднання серпа та молота, серпа, молота та п'ятикутної зірки, плуга (рала), молота та п'ятикутної зірки [4].

4. Символіку комуністичної партії або її елементи (емблема, прапор тощо).

5. Зображення, пам'ятники, пам'ятні знаки, написи, присвячені особам, які обіймали керівні посади в комуністичній партії (посаду секретаря районного комітету і вище), особам, які обіймали керівні посади у вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних

або автономних радянських республік, органах влади та управління областей, міст республіканського підпорядкування, працівникам радянських органів державної безпеки всіх рівнів.

6. Зображення, пам'ятники, пам'ятні знаки, написи, присвячені подіям, пов'язаним із діяльністю комуністичної партії, із встановленням радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у XX столітті (крім пам'ятників та пам'ятних знаків, пов'язаних з опором і вигнанням нацистських окупантів з України або з розвитком української науки та культури).

7. Зображення гасел комуністичної партії, цитат осіб, які обіймали керівні посади в комуністичній партії (посаду секретаря районного комітету і вище), осіб, які обіймали керівні посади у вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік, органах влади та управління областей, міст республіканського підпорядкування (крім цитат, пов'язаних із розвитком української науки та культури), працівників радянських органів державної безпеки всіх рівнів [4].

З іншого боку, законодавцю в даному пункті Закону доцільно було б уточнити, що під такими цитатами слід розуміти ті, які були спрямовані на пропаганду злочинних комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

8. Назви областей, районів, населених пунктів, районів у містах, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, проспектів, площ, майданів, набережних, мостів, інших об'єктів топоніміки населених пунктів, підприємств, установ, організацій, у яких використані імена або псевдоніми осіб, які обіймали керівні посади в комуністичній партії (посаду секретаря районного комітету і вище), вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік, працювали в радянських органах державної безпеки, а також назви СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік та похідні від них, назви, пов'язані з діяльністю комуністичної партії (включа-

ючи партійні з'їзди), річницями Жовтневого перевороту 25 жовтня (7 листопада) 1917 року, встановленням радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, переслідуванням учасників боротьби за незалежність України у XX столітті (крім назв, пов'язаних з опором та вигнанням нацистських окупантів з України або з розвитком української науки та культури).

9. Найменування комуністичної партії [4].

До символіки ж націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» відносить таку символіку:

1) державний прапор та державний герб нацистської Німеччини 1939-1945 років;

2) символіка або найменування Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини (НСДАП);

3) зображення та написи, присвячені подіям, пов'язаним із діяльністю цієї партії;

4) зображення (на будь-якому носії) гасел Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини, цитат осіб, які обіймали в ній керівні посади, або в вищих органах влади та управління нацистської Німеччини та на окупованих нею територіях у 1935-1945 роках [4].

Висновки. Аналізуючи диспозицію ст. 436-1 КК України, можна зробити висновок про те, що однією з основних умов настання кримінальної відповідальності за злочин, передбачений нею, є публічність (публічне виконання гімнів, поширення – тобто доступ до широкого не визначеного кола осіб). Однак, на нашу думку, під час конструювання розглядуваної норми законодавець проявив певну недалекоглядність. У диспозиції ст. 436-1 КК України доречно було б передбачити наявність спеціальної мети злочину в разі вчинення його шляхом виготовлення комуністичної, нацистської символіки, а саме «виготовлення з метою поширення», керуючись положеннями зазначеного вище Закону та задля уникнення порушення свободи совісті, думки, слова.

Крім того, вказуючи виготовлення та поширення символіки комуністичного,

націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у тому числі у вигляді сувенірної продукції, як способи здійснення об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України, необхідно уточнити: «З метою пропаганди злочинного комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму».

Список використаної літератури:

1. Пинаев А.А. Курс лекцій по общей части уголовного права. О преступлении.

Книга 1. Харків : Юридический Харьков, 2001. 289 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL : <http://links.i.ua/site/2054786703>.

3. Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

4. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 26. Ст. 219. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Beklemishcheva Yu. To raising of problem of determination of the article of the crime envisaged by the article 436-1 of Criminal code of Ukraine

The article is sanctified to the analysis of problems of determination of the article of the crime, envisaged by the article of a 436-1 Division XX „Crimes against the world, safety of humanity and international law” and order of Special part of the Criminal code of Ukraine are „Making, distribution of communist, nazi symbolics and propaganda communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes”.

The types of the articles of crimes that is examined in home science of criminal right are briefly characterized. Reasons of substantial criminally legal value of such element of corpus delict are examined as him

Crime, ponderable the article 436-1 of the Criminal code of Ukraine examined as one of crimes against the world, safety of humanity and international law and order.

Law of Ukraine № is analysed 317-VIII „About conviction communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes in Ukraine and prohibition of propaganda of their symbolics” the communist is reprobated that and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes in Ukraine, in relation to determination of concepts and list of symbolics communist, nationally socialistic (nazi) totalitarian modes.

On the basis of positions of General part of the Criminal code of Ukraine, research of the article 436-1 of this code, achievements of doctrine of criminal right and analysis of maintenance of Law of Ukraine „About conviction communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes in Ukraine and prohibition of propaganda of their symbolics” the article of crime of „Making, distribution of communist, nazi symbolics and propaganda are determined communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes”.

The problems of determination of symbolics are outlined communist, nationally socialistic (nazi) totalitarian modes (including as souvenir products) as article of the crime envisaged by the article 436-1 of the Criminal code of Ukraine.

Situations are determined for that prohibition does not spread to the use of symbolics of the communist totalitarian mode, symbolics nationally socialistic (nazi) totalitarian mode.

Key words: *subject of the crime, communist symbols, Nazi symbols, souvenirs, public performance of hymns, production, distribution, public use.*

УДК 343.915

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.3>

Р. О. Бундз

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

РОЗВИТОК НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ ТА ЗЛОЧИНІВ, УЧИНЕНИХ НИМИ З ОСОБЛИВОЮ ЖОРСТОКІСТЮ

У статті здійснено огляд юридичної літератури, проаналізовано концепції, теоретичні положення вітчизняних та закордонних науковців із метою відстежити розвиток підходів до висвітлення проблем злочинності неповнолітніх та злочинів, учинених ними з особливою жорстокістю, оцінити сучасний стан вивчення цих проблем та сформулювати власне ставлення до них.

Встановлено, що, попри наявні публікації з питань злочинів, що вчиняються неповнолітніми з особливою жорстокістю, співвідношення агресії, насильства та жорстокості, а також впливу агресивності як властивості людського характеру на здатність до жорстокості, ця проблематика досі є актуальною і для теоретиків, і для практиків. Жорстокість як особистісна характеристика особи, як спосіб вчинення злочинну, як засіб досягнення злочинної мети завжди привертала увагу практиків і теоретиків правоохоронної діяльності. Нині, на жаль, немає однозначного визначення терміна «жорстокість» та поняття «злочини, що вчиняються з особливою жорстокістю».

Проаналізувавши наявні наукові джерела, зроблено висновок, що під злочинами, що вчиняються з особливою жорстокістю, треба розуміти умисні насильницькі діяння (дію чи бездіяльність), прояв агресивності як особистісної риси особи, діяння, що вчиняються з метою (або є способом вчинення інших злочинних діянь) заподіяння фізичної, психічної та моральної шкоди потерпілому.

Злочинність неповнолітніх – соціально негативне явище, що охоплює сукупність злочинів, учинених особами, що не досягли 18-річного віку, на певній території за певний проміжок часу, характеризується кількісними та якісними показниками, є об'єктом самостійного вивчення, а його основною особливістю, що зумовлює специфічні детермінанти та заходи запобігання, є особа неповнолітнього злочинця.

Для вироблення наукових підходів до дослідження злочинності неповнолітніх необхідною і важливою умовою є встановлення природи особливостей особистості неповнолітнього злочинця (соціальні чи генетичні або їхнє співвідношення) та правильне їх трактування у структурі чинників, що зумовлюють злочинність неповнолітніх загалом.

Ключові слова: неповнолітній, злочинність неповнолітніх, формування особистості злочинця, жорстокість, особлива жорстокість, злочини, що вчиняються неповнолітніми з особливою жорстокістю.

Постановка проблеми. Кримінальний кодекс України «лімітує» облік указаних злочинів, використовуючи формулювання «з особливою жорстокістю», «зі знущанням, муками для потерпілого» тощо. Усі інші прояви жорстокості під час вчинення злочинів не вкладаються у зазначений «ліміт». Правоохоронні органи не мають відомостей про кримінальне жорстоке

поводження з людьми, про різноманітні злочини, поєднані із жорстокістю. Злочини неповнолітніх (як і злочини дорослих), що пов'язані із жорстокістю, за рахунок зазначених у Кодексі формулювань представлені в офіційній статистиці в неповному обсязі. Реальна їхня чисельність не тільки значна, а й із року в рік збільшується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження злочинності неповнолітніх зробили такі

науковці: Ю.А. Абросімова, В.С. Афанасьєв, О.М. Бандурка, В.В. Василевич, Д.Л. Виговський, В.В. Голіна, О.М. Джужа, Н.П. Дубініна, В.І. Женунтій, Р.І. Ісаков, Т.Л. Кальченко, І.І. Карпець, О.Г. Колб, І.С. Кон, С.М. Корецький, М.М. Корчовий, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнєцова, І.І. Лановенко, П.П. Михайленко, А.Й. Міллер, Г.М. Мінковський, Г.В. Осипов, Т.Г. Перепелиця, Г.О. Пономаренко, О.Р. Ратинова, Ф.М. Решетнікова, А.Б. Романюк, О.Б. Сахаров, Н.О. Сущенко, Д.М. Тичина, О.М. Хархан та інші. Дослідженню різних аспектів злочинності неповнолітніх присвячено низку наукових робіт і українських, і зарубіжних учених. Зокрема, в Україні проблемам злочинності неповнолітніх присвячено дисертаційні роботи Ю.А. Амбросімової, Д.Л. Виговського, А.П. Гусака, Н.М. Градецької, Н.Д. Туза, Т.С. Жукової.

Мета статті – на основі огляду юридичної літератури, аналізу концепцій, теоретичних положень вітчизняних та закордонних науковців відстежити розвиток підходів до висвітлення проблем злочинності неповнолітніх та злочинів, учинених ними з особливою жорстокістю, оцінити сучасний стан вивчення цих проблем та сформулювати власне ставлення до них.

Виклад основного матеріалу. Феномен жорстокості був і є притаманний будь-якому суспільству і майже завжди тісно пов'язаний із насильством і агресією. Це характерно і для сучасного етапу суспільного розвитку [1, с. 4]. Зокрема, Ю.М. Антонян слушно вважає, що вивчення агресивності й жорстокості вкрай необхідне, позаяк жорстокість, агресивність і насильство є дуже поширеними, а відтак чим глибшими будуть наші знання про них, їх причини, тим успішніше зможемо боротися з ними [2]. Ще радикальніше висловлюється із цього приводу Н.Р. Хомичов, наголошуючи, що жорстокість необхідно викоринювати з нашого суспільства, боротися з нею треба так, щоб вона поступалася під натиском впливу на неї. Боротьба така має бути жорсткою [3, с. 156]. У рамках боротьби із жорстокістю необхідно охопити такі питання, як: витоки жорстокості, її природа, зв'язок із агресією та насильством,

а також заходи, які належить розробити для подолання цього негативного явища.

Кримінальний кодекс України вказує на низку злочинів, кваліфікуючою ознакою яких є вчинення діяння «з особливою жорстокістю». Однак кримінологія, вважаємо, може розглядати прояв жорстокості набагато ширше. Вона, вивчаючи злочини, поєднані з жорстокістю, не може обмежуватися тільки вказівками Кримінального кодексу. Кримінологія, досліджуючи реальність, зокрема спираючись на практичний досвід, визначає своє коло злочинів, поєднаних із жорстокістю, яке значно ширше від представленого у Кримінальному кодексі України. У нього можуть бути включені, наприклад, і такі діяння, як побої, катування, хуліганство, деякі інші. Треба також ураховувати, що під час вчинення цих злочинів жорстокість тісно пов'язана з насильством і агресією. І незалежно від того, поєднані злочини із жорстокістю чи ні, основу їхнього вивчення мають становити не кримінально-правові догми, а кримінологічні знання, практичний досвід, реальність.

У Кримінальному кодексі України немає визначення поняття насильства, але такий термін уживається. Скажімо, в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи» зазначається, що фізичним насильством згідно з диспозиціями ст.ст. 152, 153 КК України належить вважати умисний зовнішній негативний вплив на організм потерпілої особи або на її фізичну свободу, вчинений із метою подолання чи попередження опору потерпілої особи або приведення її у безпорадний стан. Такий вплив може проявлятися в завданні ударів, побоїв, заподіянні тілесних ушкоджень, здавлюванні дихальних шляхів, триманні рук або ніг, обмеженні або позбавленні особистої волі, уведенні в організм потерпілої особи проти її волі наркотичних засобів, психотропних, отруйних, сильнодіючих речовин тощо. Погрозою застосування фізичного насильства як способу подолання чи попередження опору потерпілої особи слід вважати залякування її застосуванням такого насильства до неї і (або)

до іншої людини, доля якої потерпілій не байдужа (родича, близької особи), яке може полягати у висловлюваннях, жестах, демонструванні зброї або предметів, що можуть бути використані для заподіяння тілесних ушкоджень, предметів, що імітують зброю, які потерпіла особа сприймає за справжню зброю, чи інших діях [4].

У юридичній енциклопедії наведено таке визначення: насильство – умисний фізичний чи психічний вплив однієї особи на іншу проти її волі, що спричиняє цій особі фізичну, моральну, майнову шкоду або містить у собі загрозу заподіяння зазначеної шкоди зі злочинною метою. Такий вплив на особу здійснюється вчиненням певних умисних діянь [5, с. 68]. Поняття «насильство» закон поділяє на фізичні дії і психічне насильство (загрозу) проти потерпілих.

Водночас Л.Д. Гаухман визначає насильство, вважаємо, вузько, вбачаючи в ньому лише фізичне насильство і погрозу його застосування. У загрозах іншого змісту, де нема остраху перед застосуванням фізичної шкоди, на його думку, відсутнє посягання на особу. Така позиція вченого ґрунтується на понятті насильства у кримінальному законі, де під терміном «насильство» розуміється тільки фізичне насильство і погроза його застосування. Тому у Л.Д. Гаухмана все зводиться до формулювання лише фізичного насильства, яке він розтлумачує як «суспільно небезпечний, протиправний вплив на організм людини проти її волі» [6, с. 132]. Розкриваючи це поняття, вчений виокремлює два види насильства – вплив на тіло людини і вплив на внутрішні органи людини без пошкодження зовнішнього покриву (отруєння) [6, с. 135].

Чимало авторів розглядають агресивність і жорстокість майже як синоніми, тоді як деякі припускають їхнє самостійне значення [7, с. 8].

Скажімо, Ю.М. Антонян і В.В. Гульдман виокремлюють жорстокість в особливу категорію, позаяк вона «надає особливого забарвлення насильству й агресії, пов'язана зі способом їх реалізації, заподіянням жертві особливих страждань» [8, с. 15]. Жорстокість та агресивність, на думку вчених, розрізняються за ознакою «заподіяння страждань і мук

заради страждань і мук», що властиве жорстокості і не властиве агресивності. Жорстокість як особистісна риса визначається відтак як «прагнення до заподіяння страждань і мук людям або тваринам, що виражається в діях, бездіяльності, словах, а також фантазуванні відповідного змісту». Акцентується, що агресивна людина може і не бути жорстокою, тоді як жорстока людина завжди агресивна.

Із цього приводу в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини проти життя та здоров'я особи» від 7 лютого 2003 р. № 2 зазначається, що умисне вбивство визнається вчиненням із особливою жорстокістю (п. 4 ч. 2 ст. 115 КК), якщо винний, позбавляючи потерпілого життя, усвідомлював, що завдає йому особливих фізичних (шляхом заподіяння великої кількості тілесних ушкоджень, тортур, мордування, мучення, в тому числі з використанням вогню, струму, кислоти, лугу, радіоактивних речовин, отрути, яка завдає нестерпного болю, тощо), психічних чи моральних (шляхом зганыблення честі, приниження гідності, заподіяння тяжких душевних переживань, глузлення тощо) страждань, а також якщо воно було поєднане із глузленням над трупом або вчинювалося в присутності близьких потерпілому осіб, і винний усвідомлював, що такими діями завдає останнім особливих психічних чи моральних страждань [9].

Отже, можемо простежити певний зв'язок між поняттями «агресивність», «жорстокість» та «насильство». Усі ці явища слід віднести до особистісних рис, що проявляються під час вчинення злочину. Насильство, безумовно, – це завжди злочин. Але воно може бути і не жорстоким, як, скажімо, і агресивність, оскільки може вчинятись і шляхом бездіяльності. Але це не означає, що жорстокою є лише активна злочинна поведінка. Наприклад, ненадання допомоги потерпілому, залишення без їжі, води чи в непридатних до життя умовах (залишення без одягу в холодну пору тощо) свідчать про жорстокість, позаяк такі діяння можуть спричинити потерпілому не менші страждання, ніж, наприклад, заподіяння значної кількості побоїв, завдання ударів тощо.

Відтак відсутність у законодавстві чіткого визначення окреслених понять спричиняє неправильну кваліфікацію та, відповідно, неналежне реагування органів держави на злочинні діяння.

Для злочинів неповнолітніх, зазначають кримінологи, характерні імпульсивність, егоцентричність, агресивність. На їхню думку, характерною рисою цих злочинів є також насильство і жорстокість. Під час скоєння злочинів неповнолітні в більшості випадків переходять ту межу насильства і жорстокості, що в конкретній ситуації була цілком достатня для досягнення мети злочину. І це найбільше властиво неповнолітнім, які до цього випробували на собі жорстокість.

Вказуючи на жорстокість, кримінологи наголошують, що вона проявляється в неповнолітніх як самоствердження. Вчинювані злочини є для них також способом самоствердження [10, с. 33]. Це, як правило, насильницькі злочини. Відкидати тут будь-який зв'язок із жорстокістю або з агресією не можна.

Водночас не всі злочини, пов'язані з жорстокістю, охоплює Кримінальний кодекс, тоді як такі злочини самі по собі жорстокі або з елементами жорстокості.

Кримінологи, що вивчають діяння неповнолітніх, пов'язані із жорстокістю, зауважують на їхній злочинній активності, а відтак і на тому, що вони «мають високу кримінальну енергетику». Акцентуючи саме на поєднанні злочину із жорстокістю, виокремлюють особливу егоцентричну спрямованість особистості неповнолітнього злочинця, гранична кримінальна розбещеність винного. Відповідно до цієї оцінки кримінологи вказують на значне поширення в нашій країні агресії, якій активно сприяє культ насильства і жорстокості. На думку С.В. Федяєва, злочинність неповнолітніх стала більш професійною й організованою. З'явилися нові види злочинів, які супроводжуються жорстокістю і садизмом [11, с. 220-221].

Збільшення кількості злочинів неповнолітніх, поєднаних із жорстокістю, зумовлене значною мірою зростанням показника рецидивної злочинності, зокрема збереженням високої частки рецидиву неповнолітніх, що тісно пов'язано з утягненням неповнолітніх у злочинну діяльність.

«Емоційна неврівноваженість, марнославство, упертість, нечутливість до страждань інших людей, навіть близьких – усе це пов'язано із жорстокістю і належить до найбільш поширених характерологічних рис неповнолітніх злочинців» [12, с. 55].

Попри існуючі відмінності, в розглянутих злочинах неповнолітніх є кримінологічно однорідний феномен, загальність причинної детермінації. Саме ця спільність зумовлює принципову схожість сукупних кримінологічних характеристик злочинів неповнолітніх, поєднаних із жорстокістю, а також соціальних і морально-психологічних властивостей осіб, які їх вчиняють. Визначальна риса сукупної кримінологічної характеристики вказаних злочинів неповнолітніх – це їхня спорідненість із жорстокістю, де основним є той чинник, що особи, що вчиняють такі злочини, не досягли повноліття.

Ю.М. Антонян стверджує, що жорстокість щодо неповнолітнього «виштовхує» його у сферу криміналу, а опинившись у ній, він протестує, тобто демонстрована ним жорстокість постає як протест. Такий протест стосується в основному тих, хто вже до цього випробував на собі жорстокість, відчуває із цього приводу ущербність. Він (цей протест) може розглядатись як механізм компенсації ущербності. Це певною мірою стосується також агресії та насильства [13, с. 13].

Отже, проаналізувавши поняття «жорстокість», «насильство» та «агресія», можемо зробити висновок, що «жорстокість» є ширшим поняттям, аніж «насильство» й «агресія». Агресія як риса особистості може не бути жорстокою, тоді як жорстокість завжди є проявом агресії та насильства.

Висновки і пропозиції. Для вироблення наукових підходів до дослідження злочинності неповнолітніх необхідною і важливою умовою є встановлення природи особливостей особистості неповнолітнього злочинця (соціальні чи генетичні або ж співвідношення у поєднанні) та правильне їх трактування у структурі чинників, що зумовлюють злочинність неповнолітніх.

Аналіз міжнародних нормативних актів засвідчив, що попередження правопорушень неповнолітніх міжнародне

співтовариство розглядає як комплексну соціальну політику.

Найбільш ефективні програми зарубіжних держав ґрунтуються на мультифакторному підході, застосовуються з раннього дитинства і спрямовані не стільки на індивіда (його агресивну поведінку, стрес, навички подолання), скільки на несприятливі характеристики найближчого сімейного та соціального оточення.

У рамках цих програм цікавим є поєднання навчання батьків і візити додому зі шкільними заходами, спрямованими на поліпшення соціального функціонування підлітка у школі.

У деяких зарубіжних програмах запобігання злочинності неповнолітніх акцентується на залученні офіцерів поліції до рекреаційних програм запобігання підліткової злочинності, позаяк це дає змогу офіцерам поліції безпосередньо взаємодіяти з молоддю та репрезентувати себе як позитивний зразок поведінки для неї. Водночас побутує думка, що насправді делінквентні підлітки уникають таких контактів, а більшість працівників поліції не відчувають себе підготовленими для такої роботи. Окреслена проблема, а саме непідготовленість працівників поліції до роботи зі складними підлітками, є актуальною і для української поліції, що засвідчує необхідність підвищення кваліфікації таких працівників за спеціальними програмами.

Список використаної літератури:

1. Соломин Н.И. Агрессия и жестокость. Москва, 2005.
2. Антонян Ю.М. Жестокость в нашей жизни. Москва : ИНФРА-М, 1995.
3. Хомичев Н.Р. Жестокость и ее распространение в молодежной среде. Москва : «Просвещение», 2005. С. 156.
4. Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 № 5. Право України. 2008. № 43.
5. Міжнародна поліцейська енциклопедія: в 5 т. / відповід. ред. Ю.І. Римаренко. Київ : Ін Юре, 2005. Т. 2. 1224 с.
6. Гаухман Л.Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. Москва : Юр Инфо, 2001. 316 с.
7. Ратинов А.Р., Михайлова О.Ю. Жестокость как правовая и нравственно-психологическая проблема. Вопросы борьбы с преступностью. Москва : Юрид. лит., 1985. Вып. 42. С. 8.
8. Антонян Ю.М, Бойко И.Б., Верещагин В.А. Насилие среди осужденных. Москва : Юрист, 1994.
9. Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи: постанова Пленуму Верховного Суду України від 07.02.2003 № 2. *Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах : навчально-практичний посібник* / укл. Б.О. Кириць. Львів, 2010. 416 с.
10. Сафиуллин Н.Х., Данилевская М.В., Куликов Н.И. Особенности преступного поведения несовершеннолетних. Казань, 1995.
11. Федяев С.В. Криминологическая характеристика рецидива насильственных преступлений несовершеннолетних. *Насильственная преступность: новые угрозы: сборник научных трудов*. Москва, 2004.
12. Ермаков В.Д., Крюкова Н.И. Несовершеннолетние преступники в России. Москва, 1999.
13. Антонян Ю.М. Современная российская насильственная преступность. *Насильственная преступность: новые угрозы: сб. науч. тр.* Москва, 2004.

Bundz R. Development of scientific approaches to illuminating juvenile delinquency and crimes committed with special cruelty

The article is a review of legal literature, the analysis of the concepts, theoretical positions of domestic and foreign scholars with the aim of monitoring the development of approaches to illuminating juvenile delinquency and crimes committed with special cruelty, to assess the current state of studying these problems and to form their own attitude toward them.

It has been established that despite the available publications on crimes committed by minors with particular cruelty, the relation between aggression, violence and cruelty, as well as the impact of aggression as a human attribute on the ability to cruelty, this problem is still relevant for both theorists and practitioners. Violence as a personal characteristic of a person, as a method of committing a crime, as a means of achieving a criminal purpose has always attracted the attention of practitioners and theorists of law enforcement activities.

Meanwhile, unfortunately, there is no unambiguous definition of the term "cruelty" and the concept of "crimes committed with particular cruelty".

Having analyzed the available scientific sources, it was concluded that crimes committed with particular cruelty should be understood as intentional violent acts (acts or omission), manifestation of aggressiveness as a personality trait of a person committed for the purpose (or is a way of committing other criminal acts) of causing physical, mental and moral harm to the victim.

Crime of minors is a socially negative phenomenon that covers the totality of crimes committed by persons under the age of 18 on a certain territory for a certain period of time, characterized by quantitative and qualitative indicators, is the subject of independent study, and its main feature, which predetermines specific determinants and measures of prevention, is the person of a juvenile offender.

One of the necessary and important conditions to develop scientific approaches to the investigation of juvenile delinquency is the establishment of the nature of the personality characteristics of a juvenile offender (social or genetic or their correlation) and their correct interpretation in the structure of factors that predetermine juvenile delinquency in general.

Key words: juvenile, juvenile delinquency, formation of the offender's personality, cruelty, special cruelty, crimes committed by minors with particular cruelty.

УДК 341.64(4):347.9(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.4>

О. В. Ільїна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

СУБ'ЄКТ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ, ПОВ'ЯЗАНОГО З НЕВИКОНАННЯМ РІШЕННЯ СУДУ В МЕЖАХ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Виконання рішення суду є невід'ємною частиною права на справедливий суд. Як зазначають дослідники, «правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах. Судове рішення за своєю суттю охороняє права, свободи та законні інтереси громадян і є завершальною стадією судового провадження. Суб'єктний склад злочину, пов'язаного із невиконанням рішення суду, вкрай рідко стає предметом окремого наукового дослідження. У статті розглянуто суб'єкт злочину, пов'язаного із невиконанням рішення суду в рамках кримінального провадження. Автором наголошено, що в рамках окресленої теми необхідно досліджувати як фізичну особу, так і юридичну особу як суб'єкта злочину, пов'язаного із невиконанням судового рішення, тому що у кримінальному провадженні як фізична, так і юридична особа може ухилитися від невиконання вироку, ухвали або постанови.

Також у статті зазначено, що в рамках кримінального провадження не виконуватися можуть не тільки вироки, але й ухвали і постанови, про що зазначалось раніше.

Розглянуто такі характеристики суб'єкта злочину, як вік, з якого настає кримінальна відповідальність, осудність, а також приналежність особи до фізичних і юридичних осіб. У рамках дослідження зроблено висновок, що суб'єктом досліджуваного злочину може бути тільки спеціальний суб'єкт. Окрему увагу приділено аналізу суб'єктів кваліфікованих складів злочинів із невиконання судових рішень. На думку автора, фактично вкрай складно знайти випадки, щоб особа набула стану неосудності після того, як щодо неї було винесено судове рішення в рамках кримінального провадження. Це зумовлено тим, що у кримінальному провадженні завжди здійснюється перевірка осудності особи. Водночас, якщо б йшлося про невиконання рішень судів у господарських, адміністративних, цивільних справах, то питання осудності набуло більшої актуальності. У статті зроблено висновок, що суб'єктом злочину «невиконання судового рішення» можуть бути юридичні особи або фізичні осудні особи, які досягли 16-річного віку й ухиляються від виконання призначеного судом покарання або інших заходів кримінально-правового впливу.

Ключові слова: невиконання судового рішення, вирок, ухвала, суб'єкт злочину, кримінальне провадження, кваліфікований склад, спеціальний суб'єкт, службова особа.

Постановка проблеми. 11 вересня 1997 р. Україна приєдналась до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ, Європейська конвенція). Із цього моменту громадяни України отримали право на звернення зі скаргами про порушення своїх прав та основоположних свобод про Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

За останніми показниками, Україна вже не є країною, проти якої найбільше скарг в Європейському суді з прав людини.

Таку статистику повідомив у Страсбурзі президент суду Гвідо Раймонді: «Станом на 1 січня 2018 р. на розгляді ЄСПЛ перебувало приблизно 7100 скарг, що є четвертим показником серед країн-членів Ради Європи. У першій трійці – Туреччина (7500), Росія (7750) та Румунія (9900). Як відомо, рік тому Україна була на першому місці за цим показником, тоді на розгляді Суду перебувало понад 18 тисяч скарг проти неї. Водночас таке різке зменшення пов'язане із безпрецедентним рішенням «Бурмич та інші проти України», за яким ЄСПЛ викреслив зі свого

реєстру понад 12 тисяч скарг на Україну про системне невиконання рішень національних судів, передавши їх розгляд у Комітет міністрів» [1]. Але повідомлення про зменшення кількості скарг до ЄСПЛ у зв'язку із вилученням скарг про невиконання рішень судів в Україні лише кількісно зменшують показники щодо кількості скарг, насправді ж кількість справ щодо України в ЄСПЛ лише зросла.

Наведені показники свідчать про те, що невиконання рішень суду в Україні стала масштабною проблемою. Це тягне за собою зневіру суспільства в дієвості судових рішень, неефективність судової системи та підвищення рівня злочинності. Означені проблеми потребують негайного вирішення як на теоретичному, так і на правозастосовному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суб'єктний склад злочину, пов'язаного із невиконанням рішення суду, вкрай рідко стає предметом окремого наукового дослідження. Водночас вивченням складів злочинів, пов'язаних із невиконанням рішень суду, займалися такі вчені, як О.М. Бандурка, В.І. Борисов, В.В. Голіна, О.М. Джужа, К.О. Лагода, В.Т. Маляренко, В.І. Осадчий, М.І. Панов, О.О. Сорока, В.В. Сташис, В.Я. Тацій та інші.

Метою статті є визначення суб'єктів злочинів, пов'язаних із невиконанням рішень суду в кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Виконання рішення суду є невід'ємною частиною права на справедливий суд. Як зазначають дослідники, «правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах. Судове рішення за своєю суттю охороняє права, свободи та законні інтереси громадян і є завершальною стадією судового провадження. У резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. визначається існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, що серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням

рішень національних судів» [2]. Фактично науковці констатують проблематику та статистику, яку було проголошено у Страсбурзі. Окрім того, в наукових джерелах пропонуються різні підходи до вирішення піднятих питань.

Щодо українських реалій, автори зазначають, що у період січень-грудень 2016 р. за ст. 382 КК України обліковано 3609 кримінальних правопорушень. За період січень-грудень 2017 р. – 3283 правопорушень. За період січень-жовтень 2018 р. – 3471. При чому у 2016 р. тільки 61 провадження направлено до суду, у 2017 р. – 27, у 2018 р. – 58 і з загальної кількості проваджень у 2016 р. у 3545 на кінець звітного періоду рішення не було прийнято, у 2017 р. – у 3251 провадженні, у 2018 р. – у 3400 провадженнях [3]. Інші науковці приводять у своїх працях дані Державної судової адміністрації України і зазначають, що «протягом 2017 р. за вчинення злочину, передбаченого ч.ч. 1-3 ст. 382 КК України засуджено 44 особи, за 2016 р. – 69 осіб, 2015 р. – 88 осіб, 2014 р. – 160 осіб, 2013 р. – 143 особи, 2012 р. – 1581 особа» [4, с. 68]. Наведена статистика не враховує, що в рамках апеляційного та касаційного оскарження кількість засуджених осіб зменшилась і реально до відповідальності за невиконання судових рішень було притягнуто невелику кількість осіб порівняно із кількістю звернень за цим фактом. Кількісні показники засуджених начебто не говорять про масштабність проблеми невиконання судових рішень в Україні. Водночас правоохоронні органи не поспішають порушувати справи за вказаними статтями КК України [5, с. 104], що робить злочинність із невиконання судових рішень латентною.

Окрім того, необхідно враховувати, що «невиконання судових рішень є потужним інформаційним фактором відтворення загальної злочинності. Масовість цих форм злочинної активності формує сигнальну систему, так чи інакше спрямовану на деструкцію державного механізму, правової системи загалом» [6, с. 120].

Як визначають автори, «на особливу увагу в цьому аспекті заслуговує та обставина, що в Україні поряд із рішеннями національних судів не виконуються також

рішення ЄСПЛ, а також той факт, що рішення судів поряд із пересічними громадянами не виконують і посадові особи органів державної влади» [7]. І нині ситуація не змінилася. Як у 2015 р. науковці зазначали, що «Україна займає одне з перших місць у порушенні прав людини, підтвердженням сказаному є та кількість справ, в яких встановлено невиконання Україною норм ЄКПЛ» [8, с. 5], так і нині цей факт залишається.

Якщо співвіднести кількість звернень до правоохоронних органів і кількість засуджених осіб за цим складом правопорушення становиться очевидним той факт, що вчинено більше злочинів, пов'язаних із невиконанням судових рішень, аніж притягнуто осіб за вчинення цих злочинів. Так, наприклад, у 2016 р. лише 1,6% проваджень із загальної кількості облікованих проваджень було завершено обвинувальним вироком. У 2017 р. 0,82% і у 2018 р. 1,6%. Звісно, статистика невтішна і говорить про неефективність судової та правоохоронної системи. Науковці зазначають: «Без виконання судових рішень реформа судової гілки влади не буде успішною, а українці не матимуть гарантій верховенства права. Проблема невиконання судових рішень ставить під сумнів усю судову реформу та гарантії верховенства права в Україні» [4, с. 69].

Продовжуючи дослідження, варто вказати, що поняття суб'єкта злочину визначено у ст. 18 КК України. Так, «суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до КК України може наставати кримінальна відповідальність». Фактично цитована стаття закріплює набір ознак суб'єкта злочину. По-перше, це фізична особа. По-друге, осудна особа. По-третє, це особа, яка досягла віку, з якого відповідно до КК України може наставати кримінальна відповідальність. Але це лише «загальний» набір ознак і для кожного виду злочинів суб'єктний склад буде свій. Окрім того, така характеристика, як «фізична особа», ставиться під сумнів із введенням у дію Розділу XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб».

Як визначають науковці, «особа злочинця – це сукупність соціально-типових

ознак, які сформувалися у процесі неблагополучного соціального розвитку особи, відрізняються своєю суспільною неприйнятністю та крайньою формою останньої – суспільною небезпечністю, зумовлюють криміногенну мотивацію та кримінальну активність особи й безпосередньо спричиняють вчинення злочину. Особистість злочинця – це соціальний зміст його особи, який відіграє зазначені функціональні ролі за участю індивідуальних властивостей останньої, чим і зумовлюються індивідуалізація процесів її реалізації в конкретних злочинних проявах» [9, с. 239]. Загалом позитивно оцінюючи цитовані дефініції, вважаємо, що ця категорія є суто науковою та належить до галузі кримінологічної науки. У рамках науки кримінального права вважаємо більш доречним використовувати термін «суб'єкт злочину», який дається в КК України.

Для того щоб повноцінно розкрити проблематику статті, необхідно звернутися до складу правопорушення, передбаченого ст. 382 КК України. Так, ст. 382 КК України «передбачена кримінальна відповідальність за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню». Кваліфіковані види невиконання судового рішення характеризуються «наявністю службової особи (ч. 2) або вчиненням злочину службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб» (ч. 3). Також до кваліфікованих складів злочину із невиконання судового рішення належить «умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України та умисне недодержання нею висновку Конституційного Суду України» (ч. 4) [10].

Фактично цей злочин є злочином із преюдицією, тобто відповідальність, яка передбачена ст. 382 КК України, настає за умови, що суб'єкт злочину попередньо зазнав відповідальності іншого виду.

Наприклад, адміністративної, цивільно-правової, кримінальної тощо. Звужуючи область дослідження, цікавимися саме кримінальною відповідальністю за невиконання рішення суду у кримінальному провадженні. Щодо видів судових рішень, які можуть бути винесені в рамках кримінального провадження, то відповідно до ст. 369 КПК України передбачено такі їх види: «судове рішення, в якому суд вирішує обвинувачення по суті, викладається у формі вироку; судове рішення, в якому суд вирішує інші питання, викладається у формі ухвали; суд касаційної інстанції у випадках, передбачених цим Кодексом, приймає постанови» [11].

Науковці визначають: «Суб'єктом злочину з урахуванням спеціальних вимог відповідною частиною статті до суб'єкта злочину виступає: фізична особа, проти якої прийнято та винесено судове рішення та зобов'язано вчинити певні дії або утриматись від таких; юридична особа в особі посадової особи – керівника, який виступає від імені та в інтересах такої (достатнім доказом чого буде запис з ЄДРПОУ); службова особа відповідного державного органу як спеціальний суб'єкт злочину, яка відповідно до повноважень мала вчинити дії з виконання судового рішення або завдяки своїм повноваженням мала змогу перешкодити останньому» [12]. Цікавим є той факт, що залежно від часових меж цитування наукових джерел будуть різнитися суб'єкти злочину з невиконання рішення суду. Це пов'язано з тим, що ст. 382 КК України зазнавала законодавчого редагування у 2010 р., 2014 р. та 2017 р.

Інші автори зазначають, що, на їх думку, рішення судів у кримінальному провадженні можуть не виконувати тільки фізичні особи: «Тільки людина, як фізична особа, може вчиняти невиконання судового рішення у кримінальному провадженні» [4, с. 69]. Критично оцінюючи цитовану точку зору, варто звернути увагу, що фактично у кримінальному провадженні суб'єктом може виступати як фізична особа, так і юридична. Це твердження ґрунтується на законодавчому положенні, закріпленому у ст. 64-1 КПК України «Представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження»:

«Представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, може бути: особа, яка в кримінальному провадженні має право бути захисником; керівник чи інша особа, уповноважена законом або установчими документами; працівник юридичної особи» [11].

З огляду на наведене вважаємо, що в рамках окресленої теми необхідно досліджувати як фізичну особу, так і юридичну особу як суб'єкта злочину, пов'язаного із невиконанням судового рішення, тому що у кримінальному провадженні як фізична, так і юридична особа може ухилитися від невиконання вироку, ухвали або постанови.

Якщо брати за основу набір ознак суб'єкта злочину, який було запропоновано вище (по-перше, це фізична особа; по-друге, осудна особа; по-третє, це особа, яка досягла віку кримінальної відповідальності), нами було охарактеризовано та змінено першу ознаку: це фізична або юридична особа.

Щодо другої ознаки – осудності, варто звернутися до ч. 1 ст. 19 КК України: «Осудною визнається особа, яка під час вчинення злочину могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними» [10]. Термін «осудність» неодноразово ставав предметом наукового дослідження і, на нашу думку, окремий його аналіз в рамках обраної тематики не потрібен. Проте щодо такого специфічного виду злочину, як невиконання судового рішення і категорії «осудність», науковці зазначають цікавий факт: «Жодного випадку визнання особи неосудною під час чи після невиконання рішення суду у кримінальному провадженні не виявлено» [4, с. 70]. Можна дійти висновку, що фактично вкрай складно знайти випадки, щоб особа набула стану неосудності після того, як щодо неї було винесено судове рішення в рамках кримінального провадження. На нашу думку, це зумовлено тим, що у кримінальному провадженні завжди здійснюється перевірка осудності особи. Водночас, якщо б мова йшла про невиконання рішень судів у господарських, адміністративних, цивільних справах, то питання осудності набуло більшої актуальності.

Щодо третьої ознаки – віку кримінальної відповідальності, варто звернутися до ч. 1 ст. 22 КК України: «Кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося шістнадцять років» [10]. Ч. 2 цитованої статті передбачає перелік складів злочинів, за які відповідальність настає з 14 років. Цей перелік є виключним, і складу злочину, передбаченого ст. 382 КК України, в ньому не виявлено. Отже, вік, з якого може наставати відповідальність за невиконання судового рішення, – 16 років.

Підсумовуючи, варто зазначити, що суб'єктом такого злочину, як невиконання судового рішення, може бути юридична або фізична особа, яка є осудною та досягла 16-річного віку. Досліджуючи проблематику суб'єкта злочину із невиконання судового рішення у кримінальному провадженні, автори зазначають, що «зважаючи на той факт, що не виконувати рішення суду у кримінальному провадженні можуть тільки засуджені, яким призначено певний вид покарання, то доречно вести мову про спеціального суб'єкта злочину» [4, с. 70]. Загалом погоджуючись із наведеною точкою зору, варто зазначити, що в рамках кримінального провадження не виконуватися можуть не тільки вироки, але й ухвали і постанови, про що зазначалось раніше. Для прикладу, у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування може бути винесена ухвала про тимчасовий доступ до речей і документів щодо фізичної або юридичної особи. Оскільки мова йде про досудове розслідування, зрозуміло, що особа не була засуджена. Тому недоречно говорити про те, що суб'єктом злочину можуть бути тільки раніше засуджені особи. До них слід зарахувати як осіб, які ухиляються від відбування покарання, так і осіб, які ухиляються від виконання будь-яких заходів впливу в рамках кримінального провадження. Зрозуміло, що йдеться про законний вплив. Отже, «суб'єктом злочину із невиконання судового рішення є спеціальний суб'єкт, тобто фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа» (ч. 2 ст. 18 КК України) [10].

Продовжуючи дослідження, вважаємо за необхідне охарактеризувати суб'єктів кваліфікованих складів злочину. Як вже зазначалося, до них належать, по-перше, злочини, вчинені службовою особою. Ч.ч. 3, 4 ст. 18 КК України закріплює досліджуване поняття: «Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій». Службовими особами також визнаються «посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді» [10].

Для того щоб відповісти на питання «Хто є особами, які займають відповідальне чи особливо відповідальне становище?» необхідно звернутися до примітки до ст. 368. До них належать: «1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» [10].

Щодо такого кваліфікованого складу злочину із невиконання судового рішення, як «умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України та умисне недодержання нею висновку Конституційного Суду України», варто звернути увагу на те, що «за останні п'ять років, починаючи з 2011 р., в Україні не було винесено жодного рішення щодо службової особи за невиконання рішень ЄСПЛ. Одночасно в ЄСПЛ констатують зростання кількості поданих скарг проти України» [5, с. 105]. Проте, як влучно зазначають автори, відповідальність за

ст. 382 «настає у випадку невиконання чи перешкоджання виконанню тільки таких судових рішень, які набрали законної сили. Незважаючи на те, що ч. 4 ст. 382 не містить аналогічної вказівки, так само і рішення ЄСПЛ підлягають виконанню лише за умови, якщо вони є остаточними» [13, с. 812].

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження свідчить про те, що суб'єкт злочину «Невиконання судового рішення» характеризується певними ознаками, до яких належать такі: по-перше, це фізичні, а також юридичні особи; по-друге, фізичні особи мають мати таку ознаку, як осудність; по-третє, фізичні особи мають досягти 16-річного віку; по-четверте, фізичні і юридичні особи мають ухилятися від виконання призначеного судом покарання, а також інших заходів кримінально-правового впливу.

Список використаної літератури:

1. Центр інформації про права людини. URL: https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistjiu_skarg_proti_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevosudu_ta_minjiustu (дата звернення: 11.07.2019).
2. Лутич У. Виконання судових рішень як складова права на справедливий суд. URL: https://www.academia.edu/28703406/%D0%92%D0%98%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF_%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%A5_%D0%A0%D0%86%D0%A8%D0%95%D0%9D%D0%AC_%D0%AF%D0%9A_%D0%A1%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%D0%9E%D0%92%D0%90_%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%90_%D0%9D%D0%90_%D0%A1%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%95%D0%94%D0%9B%D0%98%D0%92%D0%98%D0%99_%D0%A1%D0%A3%D0%94 (дата звернення: 11.07.2019).
3. Слободян Б. Невиконання судового рішення – норма життя чи стаття КК України? URL: https://equity.law/images/publication/news_name/22.pdf (дата звернення: 11.07.2019).
4. Чорна О.В. Суб'єкт злочинів, пов'язаних із невиконанням рішень суду у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 68-72.
5. Горбачова І.М. Деякі аспекти кваліфікації невиконання судового рішення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 104-107.
6. Лагода К.О. Типологія осіб, які вчиняють невиконання судових рішень (ст. 382 КК України). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11(2). С. 120-123.
7. Кримінальна відповідальність за невиконання рішення суду. URL: https://protocol.ua/ru/kriminalna_vidpovidalnist_za_nevikonannya_rishennya_sudu/ (дата звернення: 11.07.2019).
8. Сорока О.О. Реалізація практики Європейського суду з прав людини у кримінальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. 254 с.
9. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
10. Кримінальний кодекс України : Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України, Закон, Кодекс від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
12. Притягнення до відповідальності за ст.382ККУкрани. URL: https://protocol.ua/prityagnennya_do_kriminalnoi_vidpovidalnosti_za_statteyu_382_kk_ukraini_nevikonannya_sudovogo_rishennya/ (дата звернення: 11.07.2019).
13. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : Навчальний посібник / За заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваїте, 2014. 944 с.

Ilina O. Committer of corpus delicti associated with the failure to enforce judgement in criminal proceedings

Enforcement of a judgement is an integral part of the right to a fair trial. According to the researchers, "justice is recognized as such only if it meets the requirements of justice and provides for an effective restoration of rights. A judgement inherently protects the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and is the final stage of judicial proceedings. The subjective corpus delicti related to the non-enforcement of a judgement rarely becomes

the subject of separate scientific research. The author states that within the specified topic it is necessary to investigate both an individual and a legal entity as a subject of a crime related to non-enforcement of a judgement, because in criminal proceedings both an individual and a legal entity can evade the enforcement of a sentence, a determination or a ruling.

The article also states that not only sentences but rulings and determinations can be unenforced in criminal proceedings, as noted earlier. The research paper deals with a committer of a crime connected with non-enforcement of a judgement in criminal proceedings. Such characteristics of a crime committer as the minimum age of criminal liability, sanity, as well belonging of a person to individuals and legal entities are considered. The study concluded that only a special subject can be a committer of a crime in question. It is suggested to understand under a special subject not only those who avoid serving of a sentence, but also persons who refuse to perform any measures of influence in criminal proceedings. Such an assertion is based on the fact that other judgements can be passed in criminal proceedings in addition to a court sentence, which contains a judgement on the imposition of a punishment on a person. Particular attention is paid to the analysis of committers of qualified corpus delicti associated with non-enforcement of judgements, which include: committing a crime associated with non-enforcement of a judgement by an official; the commission of a crime by an official with a responsible or particularly responsible status, or a person previously convicted of a crime established in Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine, or if they caused substantial damage to the rights and freedoms of citizens, state or public interests or interests of legal entities protected by law; deliberate failure of an official to comply with the judgment of the European Court of Human Rights, the judgement of the Constitutional Court of Ukraine and deliberate failure to comply with the conclusion of the Constitutional Court of Ukraine. The research paper concludes that the committer of a crime "Non-enforcement of a judgement" may be legal persons or sane individuals who have reached the age of 16 and evade enforcement of a punishment or other measures of criminal law influence determined by a court.

Key words: *non-enforcement of a judgement, sentence, determination, committer of a crime, criminal proceedings, qualified corpus delicti, special committer, official.*

УДК 343.9 343.431
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.5>

Т. М. Кайданович

старший викладач кафедри правознавства
Житомирського національного агроекологічного університету

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ У РОЗРІЗІ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДОВИХ І НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Розглядаються питання визначення поняття торгівлі людьми у вітчизняній науці та законодавчих актах, міжнародних ратифікованих угодах та у міжнародному праві. Проводиться аналіз застосування термінології урядовими та неурядовими організаціями у сфері попередження, протидії та надання допомоги жертвам торгівлі людьми. Аналізується діяльність урядових та неурядових організацій, що демонструє суттєві відмінності підходів до боротьби з торгівлею людьми. Різняться навіть визначення поняття торгівлі людьми.

Порівнюється на прикладі різних неурядових організацій обсяг застосування визначення торгівлі людьми та співвідношення з визначенням цього поняття в чинному законодавстві. Досліджується інформаційна наповненість електронних ресурсів громадських організацій, доступність викладення інформації та зіставлення з аналогічними ресурсами уже урядових організацій.

Оцінюється взаємодія урядових та неурядових організацій із протидії торгівлі людьми в Україні та Польщі на законодавчому рівні та на практиці. Проводиться аналіз діяльності місцевих неурядових організацій на території України та Республіки Польща у сфері протидії торгівлі людьми, їх ефективності та доступності для контактування за отриманням допомоги.

Визначається відношення готовності населення до співпраці з урядовими та неурядовими організаціями. Аналізується ефективність роботи гарячих ліній для постраждалих від торгівлі людьми. Досліджуються способи та методи надання такої допомоги та порядок її отримання. Оцінюється освіченість населення про шляхи отримання інформації про легальні способи міграції (туристичної, трудової) та доступність викладу інформації на електронних порталах урядових та неурядових організацій.

Проводиться порівняльний аналіз діяльності місцевих та міжнародних урядових та неурядових організацій на території України та Республіки Польща, зокрема їх ефективності, кола суб'єктів для звернення та способів надання підтримки як інформаційної, так і психологічної та матеріальної.

Стаття освітлює законодавчі засади взаємодії урядів України та Польщі, основні документи та програми. Детально розглянуто взаємодію між державами у сфері регулювання трудових відносин та дотримання прав громадян на соціальне забезпечення на страхування, адже суттєва частка українських трудових мігрантів знаходиться у Польщі. Увага приділяється оформленню трудових відносин між польськими роботодавцями та українськими працівниками задля уникнення обману та попередження експлуатації.

Ключові слова: трудова міграція, експлуатація, громадська організація, жертва торгівлі людьми, транснаціональна злочинність, організована злочинність.

Постановка проблеми. Торгівлю людьми світова спільнота нині сприймає як чуму XXI ст. Україна знаходиться в епіцентрі основних каналів торгівлі людьми через своє географічне положення як міст між країнами Євросоюзу, Східної Європи,

Азії та Середземномор'я (через вихід до Чорного моря). Недосконале законодавство, неналежна взаємодія державних структур з організаціями громадянського суспільства та міжнародними урядовими та неурядовими організаціями країн-сусідів у протидії торгівлі людьми, а також внутрішня нестабільність як наслідок

довготривалого конфлікту на сході держави створюють сприятливі умови для процвітання торгівлі людьми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як Є.Д. Скулиш, О.П. Ващук, П. Бровко, Н.І. Бровко, Т.І. Возна, С.В. Гринчак, В.О. Іващенко, Я.Г. Лизогуб, А.М. Орлеан, Ю.В. Раковська, В.В. Мусієнко, широко розкривають поняття, ознаки, види та способи торгівлі людьми, висвітлюють діяльність правоохоронних органів як національних, так і зарубіжних у сфері торгівлі людьми, пропонують удосконалення законодавства та протидії торгівлі людьми. Однак аспект попередження та протидії торгівлі людьми неурядовими організаціями, а особливо їх інформаційними інтернет-ресурсами не досліджено у належному обсязі.

Мета статті – провести аналіз легко доступних інформаційних ресурсів для громадян України на предмет обізнаності про явище торгівлі людьми, можливість отримання допомоги та порятунку під час пошуку працевлаштування у Республіці Польща в розрізі діяльності урядових та неурядових організацій.

Виклад основного матеріалу. Кожна п'ята людина в Україні, за даними МОМ, воліє прийняти завідома ризиковану пропозицію роботи за кордоном, що може призвести до експлуатації. Ця статистика вражає, особливо тому що проблема торгівлі людьми безпосередньо пов'язана з міграційними процесами у світі та регіоні. Причому суттєва кількість українців виїхала з країни як трудові мігранти до Польщі [1].

Національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми в Україні, яким є Міністерство соціальної політики, зусиллям якого у 2018 р. органами соціального захисту виявлено 286 осіб, які постраждали від торгівлі людьми, з них Мінсоцполітики встановило статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, 221 громадянина [2].

У доповіді міністра соціальної політики України А. Реви в рамках панельної дискусії на тему: «Трудові мігранти. Як вони впливають на економіку країни?», яка відбулася на Економічному форумі у Криниці (Республіка Польща) 6 вересня 2018 р., оцінено ситуацію на ринку праці в Укра-

їні. Урядовець зазначає, що в Україні трудова міграція зумовлюється поєднанням зовнішніх чинників із боку країн-реципієнтів та внутрішніх чинників соціально-економічного розвитку України. Зовнішніми чинниками виступають привабливий і місткий ринок праці розвинутих країн із вищим, ніж у середньому по Україні, рівнем заробітної плати. Серед внутрішніх причин трудової міграції українських громадян Міністр вказав незадоволений попит на робочу силу всередині країни та низький рівень заробітної плати на національному ринку праці [3].

Для зміни ситуації в країні Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р. (розпорядження Уряду від 12.07.2017 р. № 482), що передбачає спрямування зусиль двох агентів – держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики [4], де суспільство представляють саме громадські організації національного та міжнародного рівня.

Закон України «Про протидію торгівлі людьми» (далі – Закон) детермінує *торгівлю людьми* як здійснення незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, у тому числі сексуальної, з використанням обману, шахрайства, шантажу, уразливого стану людини або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, використанням службового становища або матеріальної чи іншої залежності від іншої особи, що відповідно до Кримінального кодексу України визнаються злочином [5].

Більшість урядових порталів оперує саме цим визначенням (*Мінсоцполітики, Державна прикордонна служба, Національна поліція* тощо), в той час як міжнародні та/або громадські організації використовують менш складні та зрозумілі для пересічного громадянина конструкції.

Наприклад, *Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні* в рамках Програми протидії торгівлі людьми визначає *торгівлю людьми* як «купівлю та продаж чоловіків, жінок і дітей із метою подальшої експлуатації всередині країни

та поза її межами» [6]. Або міжнародна неурядова громадська організація *Аболіціоністи 21 сторіччя (A21)* визначає *торгівлю людьми* як нелегальну діяльність, що включає в себе вербування, контроль та використання людей задля отримання вигоди від їх експлуатації [7].

Міжнародна благодійна організація Карітас в Україні, одним із напрямів діяльності якої є протидія *торгівлі людьми*, не дає чіткого визначення поняття, однак розкриває його сутність через такі ознаки, як викрадення, переховування, передача, вербування, утримування людей із застосуванням насильства, обману тощо з метою експлуатації [8].

Громадська організація «Ла Страда – Україна», що є складовою частиною мережі міжнародної громадської асоціації «La Strada», визначає *торгівлю людьми* як сукупність таких ознак: вербування, перевезення, передача, продаж, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання в порнобізнесі, у військових конфліктах, залучення до злочинної діяльності, трансплантація чи насильницьке донорство, примус до заняття проституцією, рабство і ситуації, подібні до рабства, примусова праця, залучення в боргову кабалу, використання шантажу, погроз, насильства [9].

Спільним для урядових та неурядових організацій є роз'яснення поняття *торгівлі людьми* через його ознаки, форми, способи вчинення злочину та мети. Використання аудіо-, фото- та відеоконтенту полегшує сприйняття пересічним користувачем інтернет-ресурсів контенту. Однак неурядові організації, окрім вищезгаданого, активно використовують та демонструють реальні життєві ситуації, історії жертв *торгівлі людьми* та приклади. З таким підходом статистика та теорія набуває особистісного характеру для читача, апелює до почуттів, краще запам'ятовується та більш вірогідно ця інформація набуде подальшого поширення.

Більша довіра населення України до неурядових громадських організацій пояснюється і тим, що останні, окрім референсування до державних служб допомоги жертвам *торгівлі людьми* та гарячих ліній, завжди мають власні контакти, телефони,

гарячі лінії, які реагують на звернення швидше, оперативніше та з більшою турботою, аніж урядові структури. Уникнення «процедурності», абсолютна конфіденційність та особистісні якості працівників неурядових організацій (для яких їхня робота є не просто трудовою зайнятістю, а метою життя) створюють довірливу основу взаємовідносин із вразливими та наляканими жертвами *торгівлі людьми*.

Низка науковців, таких як Є.Д. Скулиш, О.П. Ващук, П. Бровко, Н.І. Бровко, Т.І. Возна, А.М. Орлеан та А.В. Мусієнко, називають *торгівлю людьми* латентним злочином. Уявлення населення про некомпетентність та неефективність правоохоронних органів, корумпованість чиновників та відсутність сатисфакції є основними причинами приховування фактів злочину жертвами. Зусиль урядових організацій із протидії *торгівлі людьми* для зміни ситуації з довірою населення нині недостатньо.

Неурядові громадські організації наряду з допомогою жертвам *торгівлі людьми* ще і надають корисну інформацію із запобігання *торгівлі людьми* при трудовій міграції, у вигляді інформування про умови та законні підстави працевлаштування за кордоном, візові режими та законодавство країни роботодавця, про організації, до яких можна звернутися за кордоном за допомогою у разі потреби, роз'яснення, що таке трудова експлуатація тощо. Сукупність таких даних у рамках одного ресурсу зменшує час користувачів інтернету на пошук необхідної інформації, збільшує вірогідність донесення застережливих повідомлень, запам'ятовування їх та, зрештою, збільшення довіри та поваги населення до своєї діяльності.

Варто зауважити, що урядові портали, як-от *Міністерства соціальної політики України*, пропонують у загальному вигляді інформацію про умови, види віз та дозволів на легальне працевлаштування, права працівників, коротку інформаційну довідку про ключові державні органи іноземної держави у сфері працевлаштування в країнах Європи (Литва, Іспанія, Республіка Кіпр, Швейцарська федерація, Данія, Італія та Польща). Суттєвим мінусом контенту урядових інтернет-ресурсів є їх поверхневий характер, тобто інформація

подається у скороченому вигляді, без конкретики необхідних дій для громадян, відсутність інформації про телефони гарячих ліній чи установ (урядових та неурядових) протидії торгівлі людьми тощо.

Досить результативною, своєю чергою, є діяльність Національної безплатної гарячої лінії з протидії торгівлі людьми та консультування мігрантів, що працює за підтримки Представництва Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні на базі громадської організації Тернопільський міський жіночий клуб «Відродження нації» [10].

Національне законодавство, зокрема, ч. 3 ст. 13 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» передбачає взаємодію суб'єктів протидії торгівлі людьми (Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, закордонні дипломатичні установи України, заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми) із громадськими об'єднаннями, регіональними та міжнародними організаціями [11] під час попередження, боротьби та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми.

Підтвердженням взаємодії України та Польщі слугують положення Закону України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Польщею про соціальне забезпечення» від 05.09.2013 р. [12], що передбачає тісну взаємодію у сфері регулювання трудових відносин та дотримання прав громадян на соціальне забезпечення на страхування.

Уряд Польщі на початку 2017 р. звернувся до місцевих організацій роботодавців, профспілок та бюро праці, висловлюючи занепокоєння з приводу тривожно великої кількості укладених цивільно-правових договорів (*umowa o dzieło* та *umowa zlecenie*) – трудових договорів на виконання конкретного завдання чи роботи та договорів доручення з іноземними громадянами [13], у тому числі з українцями. Такі договори не підлягають соціальному страхуванню та медичному страхуванню, таким чином ставлять іноземних громадян у нестабільну ситуацію.

Саме укладення трудових договорів забезпечує ті гарантії, якими українці можуть користуватися згідно з польським законодавством (унормованість робочого

часу та відпочинку, щорічні відпустки, соціальне страхування у разі хвороби, мінімальний розмір заробітної плати тощо) та Угодою між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 05.09.2013 р. Партнерство українського та польського урядів у сфері регулювання трудових відносин є значним та дієвим інструментом протидії трудовій експлуатації як виду торгівлі людьми та зменшує апетити «дільців» – торгівців людьми.

Крім того, з 2006 р. за дорученням міністра внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща реалізується план під назвою «Програма допомоги і захисту жертв/свідків торгівлі людьми», що призначена тільки для іноземців (у тому числі українців) – жертв торгівлі людьми. Основною метою Програми є забезпечення захисту і допомоги жертвам через задоволення їх основних життєвих потреб, а також вселення в них довіри до правоохоронних органів та органів юстиції, а тим самим підвищення їх готовності до співпраці з польськими правоохоронними органами та органами юстиції [14].

Однією з ефективних польських організацій (більше 6000 дзвінків та консультацій на рік) є *Національний інтервенційно-консультаційний центр для польських та іноземних жертв торгівлі людьми (НІКЦ)*, що є відповіддю на потреби осіб, які є або можуть бути жертвами торгівлі людьми, як польських громадян, так і іноземців. У зв'язку з тим, що територією діяльності НІКЦ є Польща, але клієнти звертаються також з-за кордону, більшість контактів між клієнтами/прохачами і співробітниками НІКЦ здійснюється по телефону. Послугами, що надаються в Польщі, є допомога і сприяння жертвам торгівлі людьми від ідентифікації, кризового втручання, превентивної консультації, консультації для установ та організацій, спеціалізованого притулку для жертв догромадської та трудової реінтеграції. Цікавим є те, що не лише фізичні особи-жертви, їх родичі, особи, яким загрожує небезпека чи особи, які прагнуть уникнути такої небезпеки, можуть користуватися консультаціями Центру, але також правоохоронні органи і органи юстиції [14].

На жаль, нині зусиль урядових організацій не достатньо, тому саме неурядові

громадські організації мають потенціал швидше та оперативніше заповнити цей простір та згуртувати зусилля в протидії торгівлі людьми.

У 2011 р. було створено Всеукраїнську коаліцію громадських організацій щодо протидії торгівлі людьми задля захисту права людини на свободу від рабства. Висловили свою прихильність принципам верховенства права та, керуючись принципами добровільності, законності, демократичності, відкритості та прозорості, взаємодії та партнерства, домовилися про об'єднання зусиль задля протидії торгівлі людьми такі громадські організації, як Миколаївський фонд «Любисток», Вінницька громадська організація «Прогресивні жінки», Тернопільський міський жіночий клуб «Відродження нації», Громадський Рух «Віра, Надія, Любов» м. Одеси, Херсонський обласний центр «Успішна жінка», Харківська обласна громадська організація «Твоє право», Севастопольська міська молодіжна громадська організація «Молодіжний центр жіночих ініціатив», громадська організація «Аніма» м. Южне, громадська організація «Есперо» м. Хмельницький, Закарпатська громадська жіноча організація «Веста», Вінницька обласна правозахисна організація «Джерело надії», Західноукраїнський центр «Жіночі перспективи», Міжнародний благодійний фонд «Карітас України» [16]. Активна взаємодія Коаліції з урядовими організаціями, участь у проведенні інформаційних кампаній, розробці та удосконаленні чинного законодавства на протидію торгівлі людьми, консолідація зусиль для допомоги постраждалим довели ефективність об'єднання. Однак відсутність вебсайту об'єднання та контактів єдиного координаційного центру ускладнює звернення громадян. Звернутися, однак, можна через звернення до будь-якої окремої організації-членкині Коаліції, а далі остання виступатиме координатором справи під час використання ресурсів Коаліції.

Висновки та пропозиції. Аналіз діяльності урядових та неурядових організацій демонструє суттєві відмінності підходів до боротьби з торгівлею людьми. Спільним для урядових та неурядових

організацій є роз'яснення поняття торгівлі людьми через його ознаки, форми, способи вчинення злочину та мети. Однак неурядові організації активно використовують та демонструють реальні життєві ситуації, історії жертв торгівлі людьми та приклади. З таким підходом статистика та теорія набуває особистісного характеру для читача, апелює до почуттів, краще запам'ятовується, та більш вірогідно ця інформація набуде подальшого поширення.

Дослідження демонструє, що населення України швидше та частіше звертається до неурядових громадських організацій, що пояснюється і тим, що останні, окрім референсування до державних служб допомоги жертвам торгівлі людьми та гарячих ліній, завжди мають власні контакти, телефони, гарячі лінії, які реагують на звернення швидше, оперативніше та з більшою турботою, аніж урядові структури. Уникнення «процедурності», абсолютна конфіденційність та особистісні якості працівників неурядових організацій (для яких їхня робота є не просто трудовою зайнятістю, а метою життя) створюють довірливу основу взаємовідносин із вразливими та наляканими жертвами торгівлі людьми.

Таким чином, новий принцип «партнерства», запропонований та обґрунтований Координатором ОБСЄ з питань протидії та боротьби з торгівлею людьми, необхідний для посилення співпраці з міжнародними організаціями та іншими партнерами, у тому числі з питань, пов'язаних із правоохоронними органами, національними механізмами направлення (NRM) та спільною роботою між державними установами та приватним сектором [19], набуває особливої актуальності.

Список використаної літератури:

1. IOM, the UN Migration Agency. WORLD MIGRATION REPORT 2018. URL: https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/wmr_2018_en.pdf.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/17404.html>.
3. Андрій Рева: Трудові мігранти. Як вони впливають на економіку країни? URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15854.html>.

4. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. : Розпорядж. КМУ від 12.07.2017 р. № 482. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.
5. Закон України «Про протидію торгівлі людьми». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 19-20. С. 173.
6. Веб-сайт Програми протидії торгівлі людьми Представництва Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні. URL: <http://www.stoptrafficking.org/uk#second-block>.
7. Веб-сайт міжнародної організації Аболіціоністи 21-сторіччя (A21). URL: <https://www.a21.org/content/ukraine/gnr5mw?permcode=gnr5mw&site=true>.
8. Веб-сайт міжнародної організації Карітас в Україні, регіональне представництво у Києві. URL: <http://caritas-kiev.org.ua/images/TI.pdf>.
9. Громадська організація «Ла Страда – Україна. Що таке торгівля людьми? URL: http://la-strada.org.ua/ucsp_mod_information_showcategory_2.html
10. Веб-сайт Національної безкоштовної гарячої лінії з протидії торгівлі людьми та консультування мігрантів. URL: <http://www.527.org.ua/index.php/527>.
11. Закон України «Про протидію торгівлі людьми». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 19-20. С. 173.
12. Закону України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 20-21. С. 730.
13. EUROPEAN WEB SITE ON INTEGRATION Migrant Integration Information and good practices. Poland: Government concerned about precarious work contracts for foreigners from 22/02/2017. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-government-concerned-about-precarious-work-contracts-for-foreigners>.
14. Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi. URL: <http://www.kcik.pl/index.html>.
15. Ресурсний центр ГУРТ. URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/10957>.
16. Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings. URL: <https://www.osce.org/combating-human-trafficking>.

Kaidanovych T. Some aspects of human trafficking in Ukraine. Comparative analysis of combating trafficking in human beings in Ukraine and Poland by activity of governmental and non-governmental organizations

The article addresses issues of human trafficking in domestic legal science and legislative acts, international ratified treaties and international law. The analyzes is given to the terminology used by governmental and non-governmental organizations in prevention, counteraction and efforts to assist victims of trafficking in human beings. This research detects significant differences in the approaches of combating human trafficking by governmental and non-governmental organizations. Even the definition of human trafficking differs. The present paper aims to compare the scope of the definition of human trafficking given by NGOs and GOs. The research investigates the scope of useful information provided by NGOs' web resources in comparison with GOs' ones.

The papers evaluates legislative and practical interaction of governmental and non-governmental organizations in combating trafficking in human beings in Ukraine and Poland. Critical analytics is given to local organizations in Ukraine and Republic of Poland that deals with human trafficking, its effectiveness and accessibility. The study estimates the collaboration between governmental and non-governmental organizations. It questions the effectiveness of hot lines for victims of human trafficking is. The research explores the ways and methods of help that victims might get. The paper calls into question how well people are familiar with the information on legal migration (tourist, work) and its accessibility on web portals of governmental and non-governmental organizations.

The papers outlines the effectiveness of local and international governmental and non-governmental organizations on the territory of Ukraine and Poland, their ways and methods of providing the necessary information, psychological and financial help.

This research gives particular attention to legal bases and cooperative programmes of Ukrainian and Polish governments. This paper outlines the interaction between the states, which regulate labor relations and social security matters. The attention is paid to the regulation of labor relations between Polish employers and Ukrainian employees, particularly to work contracts.

Key words: labour migration, exploitation, NGO, victim of human trafficking, transnational crime, organized crime.

УДК 343.535

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.6>**Ю. В. Ключик**аспірантка кафедри кримінального права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету**ЗЛОЧИНИ, ПЕРЕДБАЧЕНІ
СТАТТЯМИ 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК УКРАЇНИ
В СИСТЕМІ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Статтю присвячено аналізу актуальних питань щодо визначення сутності і місця злочинів, передбачених такими статтями Кримінального кодексу України:

218-1 «Доведення банку до неплатоспроможності»,

219 «Доведення до банкрутства»,

220-1 «Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності»,

220-2 «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» в системі злочинів у сфері господарської діяльності (Розділ VII Особливої частини Кримінального кодексу України) у вітчизняній науці кримінального права.

У статті розглядаються питання щодо класифікації та проблем кваліфікації злочинів у сфері господарської діяльності відповідно до чинного Кримінального кодексу України.

Проведено стислий ретроспективний аналіз кримінального законодавства в цій сфері.

Звертається увага на те, що питання, пов'язані з правильною кваліфікацією злочинів у сфері господарської діяльності, мають важливе значення для теорії кримінального права та правозастосовної діяльності. Це свідчить про необхідність подальшого наукового пошуку з цієї проблематики.

Розглядаються питання щодо правової сутності злочинів, передбачених ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2 Кримінального кодексу України.

Досліджується система складів злочинів у сфері господарської діяльності.

Наводиться класифікація таких злочинів залежно від характеру посягання, сфери порушення суспільних відносин та безпосереднього об'єкта злочину.

Встановлюється, що найпоширенішими з видів класифікації господарських злочинів є ті, що пов'язані з належністю злочину до тієї чи іншої групи залежно від його видового об'єкта.

На основі проведеного дослідження робляться висновки про те, що злочини «Доведення банку до неплатоспроможності», «Доведення до банкрутства», «Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності» та «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» вчинюються у сфері банкрутства, банківської діяльності та фінансових відносин.

Ключові слова: злочини у сфері господарської діяльності, класифікація, систематизація, кваліфікація, характер посягання, суспільні відносини, безпосередній об'єкт злочину, злочини у сфері банкрутства.

Постановка проблеми. У процесі становлення України як правової демократичної держави та подальшого розвитку її ринкової економіки дедалі більшого значення набуває необхідність захисту прав суб'єктів господарювання та функціону-

вання банківської системи від ризиків, пов'язаних із банкрутством.

В Україні проблема правопорядку та законності у сфері господарювання є дуже гострою. Найчастіше за банкрутство підприємств майже ніхто не несе відповідальності, що, перш за все, зумовлює необхідність створення ефективного механізму

кримінально-правової протидії проявам доведення юридичних осіб (господарюючих суб'єктів), банків та інших фінансових установ до неплатоспроможності або банкрутства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з банкрутством, присвячували свої дослідження такі вчені, як П.П. Андрушко, І.Н. Бенедисюк, Н.О. Гуторова, Є.М. Васілін, О.О. Дудоров, О.Є. Звірко, А.М. Клочко, В.М. Кирилко, І.А. Клепицький, Б.Н. Колб, М.Й. Коржанський, О.О. Круглова, Н.А. Лопашенко, В.Н. Лук'янов, Н.М. Ляпунова, І.Ю. Михалев, М.І. Мельник, Р.О. Мовчан, О.І. Перепелиця, А.М. Ришелюк, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, М.В. Талан, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, І.О. Харь та інші. Разом із тим, незважаючи на значний внесок, зроблений науковцями в дослідження цієї проблеми, та доповнення Кримінального кодексу України (далі – КК України) нормами, що регулюють відповідальність за доведення до неплатоспроможності або банкрутства, та інші суспільно небезпечні діяння в цій сфері (ст. 218-1 «доведення банку до неплатоспроможності»; ст. 219 «доведення до банкрутства»; ст. 220-1 «порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності»; ст. 220-2 «фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи»), деякі питання щодо проблем кваліфікації цих злочинів залишаються остаточно не вирішеними та потребують подальшого наукового пошуку. Це ж стосується і проблем, пов'язаних із визначенням правової сутності злочинів, кримінальну відповідальність за які передбачено ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК України, та їх місця в системі злочинів у сфері господарської діяльності.

Мета статті – дослідження актуальних питань щодо визначення злочинів, передбачених ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК України в системі злочинів у сфері господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. 2 березня 2015 р. Верховною Радою України

було прийнято Закон № 218-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб» [1], відповідно до якого Розділ VII Особливої частини КК України «Злочини у сфері господарської діяльності» було доповнено ст. 218-1 «Доведення банку до неплатоспроможності». А у подальшому, 16 липня 2015 р. Законом України № 629-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» КК України доповнився ст.ст. 220-1 «Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності», 220-2 «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» [2].

Злочини, передбачені ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2, є одними із злочинів у сфері господарської діяльності, стосовно класифікації яких у вітчизняній науці кримінального права є значна кількість поглядів, що відрізняються різноманітністю та широтою поглядів. При цьому одні автори, класифікуючи господарські злочини, насамперед, звертають увагу на характер посягання, а інші – на його об'єкт. Найпоширенішими з них є ті, що пов'язані з належністю злочину до тієї чи іншої групи залежно від його видового об'єкта. Так, О.О. Дудоров пропонував поділяти господарські злочини таким чином:

1) злочини проти порядку обігу грошей, цінних паперів, інших документів (ст.ст. 199, 200, 215, 223, 224 КК України);

2) злочини проти системи оподаткування (ст.ст. 204, 212, 216 КК України);

3) злочини проти системи бюджетного регулювання (ст.ст. 210, 211 КК України);

4) злочини проти системи валютного регулювання (ст.ст. 207, 208 КК України);

5) злочини проти порядку переміщення предметів через митний кордон України (ст. 201 КК України);

6) злочини проти порядку зайняття підприємницькою та іншою господарською діяльністю (ст.ст. 202, 203, 203-1, 205, 209, 209-1, 213, 214 КК України);

7) злочини проти прав і законних інтересів кредиторів (ст.ст. 218-222 КК України);

8) злочини проти добросовісної конкуренції (ст.ст. 206, 228, 229, 231, 232 КК України);

9) злочини проти прав і законних інтересів споживачів (ст.ст. 217, 225-227 КК України);

10) злочини проти порядку приватизації (ст.ст. 233-235 КК України) [3, с. 193].

Така систематизація не тільки достатньо повно відображує правову сутність кожного злочинного діяння, його об'єктивної сторони, але й має вказівки на об'єкт посягання.

Науковці В.М. Стратонов та О.С. Сотула пропонують іншу класифікацію, залежно від сфери порушення суспільних відносин:

1) злочини у сфері грошового обігу, валютного регулювання та валютного контролю (ст.ст. 199, 200, 207-209, 214 КК України);

2) злочини у сфері мобілізації коштів до бюджетів та державних цільових фондів (ст.ст. 202, 204, 212, 212-1 КК України);

3) злочини у сфері розподілу і використання бюджетних коштів (ст.ст. 210, 211 КК України);

4) злочини у сфері обороту державного комунального майна (ст.ст. 233-235 КК України);

5) злочини у сфері забезпечення свободи господарської діяльності, недопущення монополізму і недобросовісної конкуренції (ст.ст. 206, 228, 229, 231-232 КК України);

6) злочини у сфері забезпечення прав і законних інтересів споживачів товарів і послуг (ст.ст. 217, 225-227 КК України);

7) злочини у сфері виготовлення і використання документів у господарській діяльності (ст.ст. 215, 216, 223, 224 КК України);

8) злочини, які вчинюються у процесі банкрутства суб'єктів господарської діяльності (ст.ст. 218-221 КК України);

9) інші злочини у сфері господарської діяльності (ст.ст. 201, 203, 205, 222, 231 КК України) [4, с. 260].

Наступної класифікації за безпосереднім об'єктом злочину дотримуються В.Я. Тацій, В.М. Кириченко та О.І. Перепелиця, виокремлюючи:

1) злочини у сфері кредитно-фінансової, банківської і бюджетної сфери України (ст.ст. 199, 200, 201, 204, 207, 208, 210, 211, 212, 212-1, 215, 216 КК України);

2) злочини у сфері підприємництва, конкурентних відносин та іншої діяльності суб'єктів господарювання (ст.ст. 202, 203, 203-1, 205, 206, 209, 209-1, 213, 214, 228, 229, 231, 232 КК України);

3) злочини у сфері банкрутства (ст.ст. 218, 219, 220, 221 КК України);

4) злочини у сфері використання фінансових ресурсів та обігу цінних паперів (ст.ст. 222, 223, 223-1, 223-2, 224, 232-1, 232-2 КК України);

5) злочини у сфері обслуговування споживачів і захисту їх прав (ст.ст. 217, 225, 226, 227 КК України);

6) злочини у сфері приватизації державного і комунального майна (ст.ст. 233-235 КК України) [5, с. 186-187].

Всі ці способи підрозділу злочинів у сфері господарської діяльності на групи мають бути, оскільки тим чи іншим чином відображають їх правову сутність. Проблеми такої класифікації полягають у тому, що деякі зі злочинів у сфері господарської діяльності одночасно можуть порушувати закон у кількох сферах. Так, наприклад, шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222) однаково може бути зараховане як до злочинів проти прав і законних інтересів кредиторів, так і до злочинів проти системи оподаткування. Злочинні діяння, передбачені ст. 219 (доведення до банкрутства) та ст. 218-1 (доведення банку до неплатоспроможності), можуть розцінюватися як злочини у сфері банкрутства та як такі, що посягають на бюджетну систему України. Незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару (ст. 229) – як злочин проти добросовісної конкуренції та як такий, що посягає на права і законні інтереси споживачів тощо. Цю ситуацію під час класифікації злочинів у сфері господарської діяльності дещо врегулювали В.М. Стратонов та О.С. Сотула, виділивши пункт «інші злочини у сфері господарської діяльності».

Проблеми визначення правової сутності господарських злочинів полягають також у складності їх безпосередньої кваліфікації,

оскільки вони за багатьма своїми ознаками є схожими зі злочинами проти власності та злочинами у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Також значна кількість статей, передбачених Розділом VII КК України, є бланкетними, тобто такими, що відсилають суб'єктів права до норм інших нормативно-правових актів, які необхідно виконувати.

З іншого боку, на систему господарювання також посягають деякі інші злочини, кримінальну відповідальність за які передбачено іншими розділами КК України, наприклад: ст. 239-1 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель»; ст. 239-2 «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах»; ст. 246 «Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу»; ст. 247 «Порушення законодавства про захист рослин»; ст. 248 «Незаконне полювання»; ст. 249 «Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом»; ст. 254 «Безгосподарське використання земель» та деякі інші.

Крім того, протягом останніх років Розділ VII КК України зазнав значних змін. Багато статей у рамках гуманізації кримінального законодавства було декриміналізовано. Вони перейшли у площину адміністративного права. Найсуттєвіших змін Розділ VII «Злочини у сфері господарської діяльності» зазнав у 2011 р. Так, відповідно до Закону України № 4025-VI від 15.11.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [6] з Розділу VII Особливої частини КК України було виключено: ст. 202 «порушення порядку заняття господарською діяльністю та діяльністю з надання фінансових послуг»; ст. 203 «заняття забороненими видами господарської діяльності»; ст. 207 «ухилення від повернення виручки в іноземній валюті»; ст. 208 «незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків»; ст. 214 «порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння»; ст. 215 «підроблення знаків поштової

оплати і проїзних квитків»; ст. 217 «незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірної клейма»; ст. 218 «фіктивне банкрутство»; ст. 220 «приховування стійкої фінансової неспроможності»; ст. 221 «незаконні дії у разі банкрутства»; ст. 223 «розміщення цінних паперів без реєстрації їх випуску»; ст. 225 «обман покупців та замовників»; ст. 226 «фальсифікація засобів вимірювання»; ст. 228 «примушування до антиконкурентних узгоджених дій»; ст. 234 «незаконні дії щодо приватизаційних паперів»; ст. 235 «недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання». Також змінено редакцію ст. 201 «Контрабанда» (щодо предмета злочину) та ст.ст. 200, 203-1, 203-2, 204, 205, 206, 209, 209-1, 212, 212-1, 213, 216, 219, 222, 222-1, 223-1, 223-2, 224, 227, 229, 231, 232, 232-1, 232-2, 233 КК України. Тобто зміни зазнала більшість складів злочинів у сфері господарської діяльності, декриміналізовано практично всі норми, які передбачали кримінальну відповідальність за злочини, пов'язані з банкрутством.

Натомість Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено такими статтями: ст. 135-1 «Підроблення проїзних квитків і знаків поштової оплати»; ст. 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті»; ст. 162-2 «Незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків»; ст. 162-3 «Порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння»; ст. 164-15 «Приховування стійкої фінансової неспроможності»; ст. 164-16 «Зайняття забороненими видами господарської діяльності»; ст. 166-14 «Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання»; ст. 166-15 «Незаконні дії щодо приватизаційних паперів»; ст. 166-16 «Незаконні дії у разі банкрутства»; ст. 166-17 «Фіктивне банкрутство»; ст. 166-18 «Примушування до антиконкурентних узгоджених дій»; ст. 171-2 «Фальсифікація засобів вимірювання»; ст. 189-3 «Незаконне виготовлення, збут або використання

державного пробірною клейма»; ст. 155-2 «Обман покупця чи замовника»; ст. 164 «Порушення порядку провадження господарської діяльності»; ст. 166-8 «Порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг»; ст. 167 «Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів» [6].

Певні зміни у VII Розділ КК України також вносились протягом наступних шести років (наприклад закони України: № 71-VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи»; № 770-VIII від 10.11.2015 р. «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні»; № 2052-VIII від 18.05.2017 р. «Про внесення змін до статті 201 Кримінального кодексу України щодо криміналізації контрабанди частин вогнепальної зброї» та інші). Тож із часом видозмінювалася і система класифікації господарських злочинів, відповідно до змін у законодавстві. Однією з найбільш цікавих систем такої класифікації є запропонована О.О. Дудоровим. Науковець виділяє вісім груп кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності:

1) злочини проти системи грошового обігу, фондового ринку і порядку обігу деяких документів (ст.ст. 199, 200, 216, 222-1, 223-1, 224, 232-1, 232-2 КК України);

2) злочини проти системи оподаткування і системи загальнообов'язкового державного соціального страхування (ст.ст. 204, 212, 212-1 КК України);

3) злочини проти бюджетної системи (ст.ст. 210, 211 КК України);

4) злочини проти порядку переміщення предметів через митний кордон України (ст. 201 КК України). (Відповідно до Закону України № 2531-VIII від 06.09.2018 р. сюди ж належить і ст. 201-1 «Переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України»);

5) злочини проти порядку зайняття господарською діяльністю (ст.ст. 203-1, 203-2, 205, 205-1, 206, 206-2, 209, 209-1, 213, 227 КК України);

6) злочини проти прав кредиторів (ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2, 222 КК України);

7) злочини проти засад добросовісної конкуренції (ст.ст. 229, 231, 232 КК України) [7, с. 605-606].

Цікавою щодо систематизації господарських та пов'язаних із ними злочинів (так само як і корупційних злочинів) видається думка О.В. Шаповал. Дослідниця виділяє:

1) економічні злочини, якими, відповідно до її бачення проблематики, є злочини у сфері банківської діяльності та фінансових відносин (ст.ст. 200, 218-1, 219, 220-1, 220-2, 222, 222-1, 223-1, 223-2, 224, 231, 232, 232-1, 232-2 КК України);

2) інші злочини, вчинення яких пов'язане з посяганням на фінансові ресурси банків чи інших фінансових установ або з використанням таких установ (ст.ст. 209, 361-363-3, 190, 191 КК України);

3) злочини, пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (ст.ст. 210, 211, а також до цієї групи можна у деяких конкретних випадках зараховувати ст.ст. 191, 222, 364, 365, 366, 367, 368 КК України);

4) злочини у сфері оподаткування (ст.ст. 212, 212-1 КК України) та інші злочини, якщо вони спрямовані проти податкової системи та на заподіяння шкоди у вигляді ненадходження податків, зборів (інших обов'язкових платежів: ст.ст. 201, 204, 205, 209, 213, 216, 219, 222, 358, 366 КК України);

5) злочини у сфері приватизації (стаття 233 КК України);

6) злочини суб'єктів господарювання, вчинені під час здійснення господарської діяльності (ст.ст. 199, 203-1, 203-2, 204, 205, 205-1, 213, 216, 219, 222, 227, 229) та деякі інші злочини, які вчинено суб'єктом господарювання (можна навіть уточнити – його службовою або іншою вповноваженою особою) під час здійснення господарської діяльності [8, с. 15].

Тут же як корупційні злочини О.В. Шаповал виділяє ст.ст. 364, 365, 365-2, 368, 368-2 КК України, які, на її думку, також

можуть бути зараховані до економічних злочинів [8, с. 15].

Отже, злочини, передбачені ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК України (свого часу і ст.ст. 218, 220, 221), в системі злочинів у сфері господарської діяльності прийнято систематизувати як:

1) злочини проти прав і законних інтересів кредиторів;

2) злочини, що вчинюються у процесі банкрутства суб'єктів господарської діяльності;

3) злочини у сфері банкрутства;

4) злочини у сфері банківської діяльності та фінансових відносин.

Певною мірою кожен із цих пунктів систематизації відповідає дійсності, адже злочини, передбачені ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2, відповідно до їх диспозицій, завдають великої матеріальної шкоди державі або кредитору (ст.ст. 218-1 та 219), а також порушують нормальну роботу банків, фінансових організацій чи установ, наслідком чого (хоча це безпосередньо і не передбачено ст.ст. 220-1 та 220-2, оскільки за своєю конструкцією ці злочини з формальним складом) є порушення прав і законних інтересів кредиторів (наприклад вкладників). Водночас всі ці злочини тим чи іншим чином, пов'язані з системою і порядком банкрутства та порушеннями у цій сфері, можуть бути зараховані до злочинів у сфері банкрутства, як свого часу ст.ст. 218, 220 та 221 КК України.

Ст. 218-1 та ст. 219 КК України безпосередньо передбачають кримінальну відповідальність за доведення банку до неплатоспроможності (ст. 218-1) та доведення до банкрутства суб'єкта господарської діяльності (ст. 219). Об'єктивна ж сторона злочину, передбаченого ст. 220-2 КК України, виражається у: 1) внесенні змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку; 2) внесенні у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи; 3) підтвердженні такої інформації; 4) наданні такої інформації Національному банку України; 5) опублікуванні чи розкритті такої інформації в порядку, визначеному законодав-

ством України. При цьому склад злочину характеризується наявністю спеціальної мети – приховування ознак банкрутства чи стійкої фінансової неспроможності або підстав для обов'язкового відкликання (анулювання) у фінансової установи ліцензії або визнання її неплатоспроможною [9]. Отже, цей злочин полягає у вчиненні незаконних дій у разі банкрутства або фінансової неспроможності.

Ст. 220-1 КК України належить до злочинів у сфері банкрутства, скоріше, опосередковано. Суспільно небезпечне діяння, передбачене нею, по-перше, порушує нормальну роботу банків, фінансових організацій чи установ, по-друге, злочинне діяння, передбачене ч. 1 ст. 220-1, об'єктивна сторона якого полягає у внесенні керівником або іншою службовою особою банку завідомо неправдивих відомостей про вкладників до бази даних [9], вчинюється у сфері банківської діяльності та посягає на права і законні інтереси кредиторів (вкладників). Але якщо злочинне діяння, передбачене ст. 220-1 (ч. 4), вчинюється у формі умисного пошкодження або знищення керівником або іншою службовою особою банку бази даних про вкладників або вчинені дії, що унеможливають ідентифікацію вкладника за інформацією, наявною в базі даних про вкладників, або вчинені дії, наслідком яких є незаконне збільшення суми витрат Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, пов'язаних із виведенням банку з ринку, або унеможливають початок здійснення виплат коштів вкладникам неплатоспроможного банку [9], то цей злочин не тільки посягає на права та законні інтереси кредиторів, але також є пов'язаним із банкрутством (неплатоспроможним банком).

Висновки. Отже, ґрунтуючись на зазначеному, можна дійти висновку, що злочини, передбачені ст.ст. 218-1, 219, 220-1, 220-2 КК України, вчинюються у сфері банкрутства, банківської діяльності та фінансових відносин.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 17. Ст. 122. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 43. Ст. 386. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Кримінальне право України. Особлива частина. Підручник / Ю.В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін. За ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. Київ : Юридична думка, 2004. 656 с.
4. Кримінальне право України. Загальна та Особлива частини. Навчальний посібник / За заг. ред. В.М. Стратонові. Київ : Істина. 2007. 400 с.
5. Кримінальне право України. Особлива частина. Підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. За ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право. 2010. 608 с.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 25. Ст. 263. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Дудоров О.О. Кримінальне право. Навчальний посібник / За заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте. 2014. 944 с.
8. Шаповал О.В. Криміналістичне забезпечення розслідування економічних злочинів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2017. 22 с.
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Kliuchyk Yu. Crimes envisaged by the articles 218-1, 219, 220-1, 220-2 Criminal code of Ukraine in system of crimes in the field of economic activity

The article is sanctified to the analysis of pressing questions in relation to determination of essence and place of the crimes envisaged by the next articles of the Criminal code of Ukraine:

218-1 "Taking of bank to insolvency",

219 "Taking to bankruptcy",

220-1 "Violation of order of conduct of database or order of forming of accounting about depositors",

220-2 "Falsifications of financial documents and accounting of financial organization, concealment of insolvency of financial institution or grounds for the recall (cancellation) of license of financial institution" in the system of crimes in the field of economic activity (Division of VII of Special part of the Criminal code of Ukraine) in home science criminal.

In the article questions are examined in relation to classification and problems of qualification of crimes in the field of economic activity in accordance with the operating Criminal code of Ukraine.

The compressed retrospective analysis of criminal legislation is conducted in the field of it.

Attention applies on that the questions related to correct qualification of crimes in the field of economic activity have an important value for the theory of criminal right and application of right is in practice. It testifies to the necessity of further scientific search from this range of problems.

Questions are examined in relation to legal essence of the crimes envisaged by the articles 218-1, 219, 220-1, 220-2 the Criminal code of Ukraine.

The system of syllables of crimes is investigated in the field of economic activity.

Classification over of such crimes is brought depending on character of encroachment, sphere of violation of public relations and direct object of crime.

It is set that most widespread from the types of classification of economic crimes are those that is related to attributing of crime to the that or other group depending on his specific object.

On the basis of undertaken a study drawn conclusion that crimes of "Leading to of bank are to insolvency", "Taking to bankruptcy", "Disturbing of conduct of database or order of forming of accounting" about depositors and "Falsification of financial documents and accounting of financial organization, concealment of insolvency of financial institution or grounds for the recall (cancellation) of license of financial institution" of come true in the field of bankruptcy, bank activity and financial relations.

Key words: *crimes in the field of economic activity, classification, systematization, qualification, character of encroachment, public relations, direct object of crime, crimes in the field of bankruptcy.*

УДК 343.01

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.7>

Н. М. Крестовська

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського права
Національного університету «Одеська морська академія»,
професор кафедри загальнотеоретичних дисциплін
Національного університету «Одеська юридична академія»,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету

ДІТИ ТА ТЕРОРИЗМ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті висвітлено інтернаціоналізоване соціальне явище залучення дітей до терористичної та екстремістської діяльності. Ювенальний тероризм розглядається як діяння, суб'єкти якого одночасно є виконавцями та жертвами злочинів. Пропонується виокремлення особливого предмету дослідження – залучення дітей до тероризму – з одночасним застосуванням до його вивчення ювенального підходу, в основі якого лежить розуміння особливої вразливості дитини та необхідності спрямування політики держав та міжнародного співтовариства на забезпечення найкращих інтересів дитини. Визначено, що Керівні принципи запобігання злочинності серед неповнолітніх ООН (Ер-Ріядські принципи) націлюють на розвиток і зміцнення регіонального і міжнародного співробітництва з питань злочинності серед молоді, попередження злочинності та правосуддя щодо неповнолітніх. Акцентується проблема дослідження як об'єктивних, так і суб'єктивних детермінант ювенального тероризму, серед яких виокремлюють загальні психологічні чинники віку і статі; соціальний статус підлітка, становище неповнолітнього в системі соціальних відносин; соціальні функції, що відображають особистісні прояви в основних сферах суспільної діяльності (освітньої, професійної, культурної тощо).

Із позицій доктрини міжнародного ювенального права як примусове, так і добровільне залучення дитини до терористичної діяльності має бути заборонено й трактуватись державою та правоохоронними органами однаково суворо. Пропонується нормативне врегулювання діяльності держав та міжнародного співтовариства із протидії ювенальному тероризму з позицій правосуддя, дружнього до дитини, які застосовуються до загальнокримінальної злочинності неповнолітніх.

Ключові слова: запобігання злочинності серед неповнолітніх, залучення дітей до терористичної діяльності, детермінанти ювенальної злочинності, правосуддя, дружнє до дитини.

Постановка проблеми. Кримінологічна характеристика злочинності неповнолітніх перебувала на порядку денному кримінологічної науки практично з моменту появи цього напрямку правових досліджень. Уже у 1895 р. П'ятий міжнародний пенітенціарний конгрес (засідав у Парижі) виніс в окрему секцію питання щодо неповнолітніх правопорушників. У подальшому питання протидії ювенальній злочинності завжди ставились Конгресом ООН із попередження злочинності та поведження з правопорушниками. Саме в результаті такої співпраці було вироблено й основний міжнародний доку-

мент у сфері ювенальної кримінології – Керівні принципи запобігання злочинності серед неповнолітніх Організації Об'єднаних Націй (Ер-Ріядські керівні принципи, 1990). Сьогодні процеси глобалізації, зокрема зростання ризиків терористичних загроз, зачіпають і такий сегмент соціально-правового життя, як ювенальна злочинність. Це зумовлює постановку питання про пошук міждисциплінарних, у тому числі міжнародно-правових, підходів у сфері ювенальної кримінології.

Аналіз останніх досліджень. Поняття ювенальної кримінології було уведено в науковий оборот Е.Б. Мельниковою у зв'язку з розробленням концепції ювенальної юстиції. Вона визнає ювенальну

кримінологію частиною загальної кримінології, а її мету визначає як наукове розроблення причин злочинності неповнолітніх, умов життя і виховання підлітків, особистості різних підгруп неповнолітніх та заходів попередження правопорушень неповнолітніх [1, с. 141]. Проблематика зв'язку ювенальної кримінології з ювенальною юстицією продовжена в колективній монографії «Ювенальна юстиція в Російській Федерації» [2]. В Україні підсумки кримінологічного дослідження ювенальної злочинності підведено у фундаментальній монографії Н.С. Юзікової «Злочинність неповнолітніх: особливості, сучасні тенденції та заходи запобігання і протидії» [3]. Варто також відмітити становлення ювенальної кримінології як навчальної дисципліни [4].

Поділяючи використані у цих працях підходи до визначення об'єкта та предмету ювенальної кримінології та характеристики детермінантів ювенальної злочинності, не можна не відмітити відсутність у них міжнародно-правових аспектів ювенальної кримінології, хоча окремі наукові розвідки щодо міжнародних стандартів запобігання злочинності неповнолітніх існують, зокрема, це стосується досліджень головного міжнародного акту із цієї проблеми – Ер-Рядських Керівних принципів щодо запобігання злочинності неповнолітніх [5]. Між тим злочинність, не виключаючи й ювенальну, дедалі більше стає інтернаціональним соціальним явищем, досягнути яке неможливо без залучення знань та методології міжнародно-правової науки. Немаловажним є й те, що в полі зору вітчизняних кримінологів, як правило, не потрапляє такий прояв злочинності неповнолітніх, як тероризм. Натомість залучення дітей до терористичної діяльності стало предметом дослідження фахівців Міжрегіонального науково-дослідного інституту Організації Об'єднаних Націй із питань злочинності та правосуддя – UNICRI, які провели ґрунтовний аналіз законодавства та кейс-стаді із цього предмету у Великій Британії та Німеччині [6]. Науково-практичний посібник із питань правосуддя у справах щодо залучення дітей до екстремістських та терористичних угруповань видано Управлінням ООН з наркотиків та злочинності [7].

Мета статті. Метою статті є постановка проблеми щодо вироблення концепції кримінологічної характеристики ювенального тероризму.

Виклад основного матеріалу. Загальні завдання ювенально-кримінологічних досліджень відображено в основному міжнародно-правовому стандарті щодо запобігання злочинності неповнолітніх – Керівних принципах запобігання злочинності серед неповнолітніх ООН (надалі – Ер-Рядські принципи), які націлюють на розвиток і зміцнення регіонального і міжнародного співробітництва з питань злочинності серед молоді, попередження злочинності та правосуддя щодо неповнолітніх, зокрема й на співпрацю під час проведення наукових досліджень, що стосуються ефективних шляхів попередження злочинності серед молоді та правопорушень серед неповнолітніх.

Розділ VII Ер-Рядських принципів присвячено координації досліджень в області попередження ювенальної злочинності. Зокрема, принцип 60 націлює на використання мультидисциплінарного та міждисциплінарного підходів у протидії ювенальній злочинності, а саме – взаємодії та координації діяльності економічних, соціальних, навчально-виховних і медичних організацій і служб, системи правосуддя, молодіжних і громадських організацій, установ, що займаються питаннями розвитку, й інших відповідних установ. Як уявляється, такі підходи варто поширити і на сферу ювенально-кримінологічних досліджень. У цьому плані важливу методологічну вказівку містить концепція міжнародної кримінології В.Ф. Антипенка, яка побудована на широкому застосуванні досліджень у сферах геополітики, геоeкономіки, конфліктології, соціології міжнародних відносин, культурології, військової науки тощо [8, с. 80]. Щодо ювенальної кримінології, то в кримінологічних дослідженнях очевидно є необхідність врахування не тільки даних галузевих юридичних наук, але й статистики, зокрема демографічної, соціології, психології, педагогіки [4, с. 10]. Так, міждисциплінарні дослідження на межі демографії та кримінології привели до висновків про зв'язок бурхливого зростання частки

молоді у складі населення країн, що розвиваються (так званий «молодіжний бугор») зі зростанням соціальних ризиків для молоді (безробіття, відсутність доступу до освіти тощо), що результує у зростанні ювенальної злочинності [9].

Необхідність взаємодії методології ювенальної та міжнародної кримінології в дослідженні цього явища зумовлюється тим, що тероризм раз у раз «молодшає», включаючи до своєї орбіти не тільки так званих «молодих дорослих», але і власне дітей. Діти добровільно або більшою частиною примусово вчиняють терористичні акти з великою кількістю жертв (Афганістан, Нігерія, Сомалі). Експлуатація дітей терористичними групами не є новим явищем, але такі групи, як «Ісламська держава» (ISIS, ISIL), Boko Haram та пакистанські таліби, все частіше використовують дітей для здійснення своєї діяльності, причому сумна пальма першості тут належить саме екстремістській організації Boko Haram, яка з 2009 року рекрутувала до своїх лав близько 8 тис. дітей [6, р. 1]. Справа Boko Haram, складовою частиною якої є обвинувачення лідерів організації в рекрутуванні дітей у віці до 15 років для участі у воєнних діях, перебуває на попередньому розгляді Міжнародного Кримінального Суду. Рекрутування юних терористів відбувається не тільки у країнах «третього світу». Так, у серпні 2013 року в Інтернет було викладено відео з підбору персоналу, в якому взяли участь троє юнаків з Міннеаполіса. У вересні 2014 року кілька дівчат (сомалійок за походженням) залишили Міннесоту, щоб приєднатися до ISIS в Сирії [8]. Більше 2 тис. дітей віднесено було до урядової програми протидії тероризму у Великій Британії протягом 2015-2016 рр. [10].

Ювенальна кримінологія сьогодні розглядається як самостійна соціально-правова наука про злочинність неповнолітніх, її причинність, особистість неповнолітнього правопорушника та потерпілої дитини, загальносоціальні та спеціальні заходи попередження девіантної та злочинної поведінки неповнолітніх, їхнього захисту від посягання дорослих злочинців [4, с. 6]. Слід сказати про необхідність включення проблематики тероризму, зокрема залучення дітей до терористичних

актів як виконавців та жертв тероризму до предмету ювенально-кримінологічних досліджень. У межах міжнародної кримінології доцільно виокремлення особливого предмету дослідження – залучення дітей до тероризму з одночасним застосуванням до його вивчення властивого для сучасних ювенально-правових досліджень ювенального (в зарубіжних дослідженнях – чутливого до дитини) підходу [6, р. 28; 11], в основі якого лежить розуміння особливої вразливості дитини та необхідності спрямування політики держав та міжнародного співтовариства на забезпечення найкращих інтересів дитини.

Як показали дослідження UNICRI щодо становища дітей, залучених до тероризму, сьогодні існує вражаючий дисонанс між ставленням до дітей-комбатантів – учасників збройних конфліктів, та дітей, залучених до терористичної діяльності. Якщо перші трактуються міжнародним правом та національним законодавством як одночасно і виконавці, й жертви злочинів, і на цій підставі визнаються бенефіціарами реабілітаційних та реінтеграційних послуг із боку держави, то другі такими перевагами не користуються, між тим як між дитиною-комбатантом та дитиною-терористом грань дуже рухлива [6, р. 77]. Відповідно, і ювенально-кримінологічні дослідження оминають категорію дітей, залучених у різній якості до терористичної діяльності. Зокрема, таким малодослідженим аспектом проблеми є виявлення детермінант ювенального тероризму. Традиційно детермінанти злочинності та правопорушності неповнолітніх будуються на концепції соціальних ризиків. Зокрема, вона лежить в основі рекомендацій щодо запобігання злочинності неповнолітніх, визначених Ер-Ріадськими керівними принципами [13, с. 237]. Сьогодні є необхідним дослідження глобалізаційного аспекту факторів злочинності неповнолітніх, зокрема вчинення ними злочинів терористичної спрямованості. На думку Т. Макаренка, глобалізація призвела до трансформації злочинності, зокрема до розширення діапазону використовуваних терористичними та кримінальними угрупованнями практик та можливостей для вербування нових агентів терору та злочинності.

Як загальнокримінальні, так і терористичні угруповання надають молоді простір для демонстрації незадоволення та розчарування в економічній та політичній системі сучасного суспільства, особливо західного, де молоді люди почуваються так, ніби вони перебувають на периферії суспільства разом із меншинами та мігрантами першого покоління [14, с. 209]. Глобалізація та інформаційна революція подолали когнітивні кордони між різними культурами, у зв'язку із чим усвідомлення, перш за все молоддю, яка володіє інформаційними технологіями, наявного розриву між багатими спроможними та бідними малоспроможними суспільствами стало набагато гострішим, ніж раніше.

Із позицій доктрини міжнародного ювенального права як примусове, так і добровільне залучення дитини до терористичної діяльності має бути заборонено і трактуватись державою та правоохоронними органами однаково суворо [7, с. 36], але це не знімає проблеми дослідження суб'єктивних детермінант ювенального тероризму, серед яких виокремлюють загальні психологічні чинники віку і статі; соціальний статус підлітка, становище неповнолітнього у системі соціальних відносин; соціальні функції, що відображають особистісні прояви в основних сферах суспільної діяльності (освітньої, професійної, культурної тощо) [15, с. 51]. Ф.К. Овен не без розчарування констатує брак єдиного психологічного «портрету» юних терористів [16, с. 29]. Його відсутність зумовлює величезні проблеми у превенції самозалучення дітей до терористичної діяльності, адже немає видимих проявів схильності до вчинення насильства або суїциду в переважній більшості (якщо не всіх) юнаків, які вчинили терористичний акт. Як правило, вони не були депривованими (тобто сиротами, або без друзів, без роботи), вони не були ізгоями у своєму оточенні, їхній рівень освіти був інколи навіть вищим, ніж у середньому у суспільстві. Інші дослідники акцентують увагу на таких індивідуальних факторах втягнення в терористичну діяльність дітей та молоді, як наявність індивідуальної травмуючої ситуації, бажання помсти, колективна та групова солідарність тощо [15, с. 30]. У будь-якому випадку

створення картини суб'єктивних детермінант ювенального тероризму ще попереду.

Висновки. Сьогодні такий прояв ювенальної злочинності, як тероризм, потребує вироблення нових комплексних підходів до досягнення його як особливого небезпечного інтернаціоналізованого соціального явища та протидії йому з боку держав та міжнародного співтовариства з урахуванням необхідності дотримання принципів міжнародного ювенального права, зокрема забезпечення найкращих інтересів дитини. Задля цього, зокрема, видається доцільним вироблення кримінологічної концепції ювенального тероризму шляхом творчого опрацювання наявних концепцій ювенальної злочинності та міжнародного тероризму та нормативне врегулювання відповідної діяльності держав та міжнародного співтовариства із протидії ювенальному тероризму з позицій правосуддя, дружнього до дитини, які застосовуються до загальнокримінальної злочинності неповнолітніх.

Список використаної літератури:

1. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии : учеб. пособие. Москва : Дело, 2000. 272 с.
2. Ювенальная юстиция в Российской Федерации: криминологические проблемы развития. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2006. 787 с.
3. Юзікова Н.С. Злочинність неповнолітніх: особливості, сучасні тенденції та заходи запобігання і протидії їй : монографія. Дніпро : Біла К.О., 2016. 510 с.
4. Лелеков В.А., Кошелева Е.В. Ювенальная криминология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юнити-ДАНА ; Закон и право, 2017. 343 с.
5. Беляева Л.И. Международные стандарты, касающиеся предупреждения преступности несовершеннолетних. *Вопросы ювенальной юстиции*. 2008. 2(16). URL : <http://juvenjust.org/index.php?showtopic=885>.
6. Children and Counter-terrorism: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. Torino : UNICRI, 2016. 80 p.
7. Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System : United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna : UNODC, 2017. 150 p.

8. Muhammad Farooq et oth. Consequences of Youth Bulge in Pakistan. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. MCSER Publishing, Rome-Italy. Vol. 5. No. 20. September 2014. Pp. 2216-2222. Doi :10.5901/mjss.2014.v5n20p2216.
9. Антипенко В.Ф. Методологические основания спецификации международной криминологии. *Міжнародна криминологія: стан і перспективи / Збірник матеріалів круглого столу*. Одеса : Фенікс, 2010. С. 76-88.
10. Bloom M., Horgan J. The Rise of the Child Terrorist: The Young Faces at the Frontlines URL: Foreign Affairs. February 9, 2015. URL : <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-02-09/rise-child-terrorist>.
11. Грігорова Г.Л. Ювенальний підхід як методологічна основа ювенальних досліджень в українському праві. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2016. № 4. С. 18-20.
12. McCann K. More than 2,000 children referred to Government's counter-terror programme in a year – including 500 girls. URL: The Telegraph. 9 November 2017. URL : <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/09/2000-children-referred-governments-counter-terror-programme/>.
13. Б'юрен Дж. Міжнародне право в галузі прав дитини пер. з англ. Г.Є. Краснокутського ; наук. ред. М.О. Баймуратов. Одеса : БАХВА, 2006. 524 с.
14. Makarenko T. Globalization and the Nexus between Organized Crime, Terrorism and Youth: a theoretical framework and future prospects. *Political Violence, Organized Crimes, Terrorism, and Youth* / M.D. Ulusoy (ed.). Amsterdam : IOS Press, 2008. Pp. 201-211.
15. Коробеев А.И., Мальцев А.А. Особенности причинно-мотивационного комплекса вовлечения несовершеннолетних в деятельность террористических организаций. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2016. Т. 10, № 1. С. 50-59. Doi : 10.17150/1996-7756.2016.10(1).50-59.
16. Owen F.K. Political Violence, Psychology and Youth / F.K. Owen. *Political violence, organized crimes, terrorism and youth* / M.D. Ulusoy (ed.). Amsterdam : IOS Press, 2008. Pp. 22-42.

Krestovska N. Children and terrorism: aspects of international law

The article highlights the internationalized social phenomenon of involving children in terrorist and extremist activities. Considers juvenile terrorism as an act whose subjects are both perpetrators and victims of crime. Proposes highlighting specific subject of study – involving children to terrorism – while applying to the study of the juvenile approach, which underlies the understanding of the particular vulnerability of the child and the need to direct the policies of States and the international community to ensure the best interests of the child. Determines the UN Guidelines on Prevention of Juvenile Crime (Riyadh Principles) aim to develop and strengthen regional and international cooperation on youth crime, crime prevention and juvenile justice. Emphasizes the study of both objective and subjective determinants of juvenile terrorism, such as: common psychological factors of age and gender; the social status of the teenager, the position of the minor in the system of social relations; social functions that reflect personal manifestations in the main spheres of social activity (educational, professional, cultural, etc.).

From the standpoint of the doctrine of international juvenile law, both forced and voluntary involvement of a child in terrorist activities should be prohibited and treated equally severe by the state and law enforcement agencies. Regulatory activities of States and the international community on countering juvenile terrorism is proposed from the perspective of child-friendly justice, which is applicable to the general crimes of minors.

Key words: *prevention of juvenile delinquency, involvement of children in terrorist activity, determinants of juvenile crime, child-friendly justice.*

УДК 343.24:340.113
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.8>

О. М. Мусиченко

викладач кафедри кримінального права
та інших кримінально-правових дисциплін
Миколаївського інституту права
Національного університету «Одеська юридична академія»

А. Ю. Різун

студентка II курсу магістратури
спеціальності «Правоохоронна діяльність»
Миколаївського інституту права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ПОКАРАНЬ, АЛЬТЕРНАТИВНИХ ПОЗБАВЛЕННЮ ВОЛІ

У статті звертається увага на проблеми формулювання окремих видів покарань та робиться спроба запропонувати можливі шляхи їх вирішення. Наголошується на важливості суворого дотримання принципів і правил юридичної техніки кримінального закону. Недотримання цих правил щодо приписів, які регламентують види покарань, призводить до їх неефективності, проблем застосування в судовій практиці, порушення прав і свобод людини.

Підкреслюється важливість як внутрішніх засобів юридичної техніки кримінального закону, зокрема на прикладі наповнення юридичних конструкцій конкретним змістом, так і зовнішнього оформлення кримінального закону за допомогою мовних засобів та чіткої структуризації.

Наголошується на важливості правильного добору лексичних засобів. Зокрема, вказується на недопустимість використання омонімічних термінів (штраф, конфіскація майна як вид покарання і як вид кримінально-правового заходу щодо юридичних осіб), порушується проблема уніфікації термінології в кримінальному праві, робиться акцент на необхідності узгодження норм Загальної та Особливої частин Кримінального кодексу, зокрема запропоновано переглянути санкції ч. 1 і ч. 2 ст. 368-2 та ч. 1 ст. 110-2 як такої, що не узгоджується з ч. 2 ст. 59 КК України.

На підставі проведеного аналізу пропонується низка змін до КК України. По-перше, встановити межі покарання в ст. 54 КК України шляхом такої редакції статті: «Засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу строком до від 1 до 5 років»; по-друге, уточнити використовувані терміни в ст. 96-7 та ст. 96-8 КК України такими: «штраф юридичної особи» та «конфіскація майна юридичної особи» із залишенням використовуваної в статтях дефініції; по-третє, внести зміни до ст. 55 КК України щодо збільшення строків, на які може призначатися покарання позбавлення права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю як додаткового, або ж узгодити санкції ч. 4 ст. 220-1, ч. 1 ст. 220-2 та ч. 1 ст. 365-2 КК України з нормами Загальної частини кримінального закону.

Ключові слова: покарання, види покарань, юридична техніка, засоби юридичної техніки, юридична конструкція покарання, уніфікація термінології.

Постановка проблеми. Нині в доктрині кримінального права вже усталеною є думка щодо доцільності й ефективності застосування різних видів покарань. Вод-

ночас недоліки формулювання в Загальній частині Кримінального кодексу України (далі – КК України), проблеми використання в санкціях статей Особливої частини КК України окремих видів покарань зумовлюють ситуацію, коли окремі

покарання застосовуються вкрай рідко. Так, в 2018 і 2017 рр. позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основний вид покарання не застосовувалося, у 2016 р. – в 4 випадках. Для порівняння: до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк засуджено у 2018 р. 13786 осіб, у 2017 р. – 16164 особи, у 2015 р. – 16167 осіб, до штрафу як основного виду покарання – 19857 (2017 р. – 18523, 2016 р. – 16632), до виправних робіт засуджено 88 осіб (2017 р. – 122, 2016 р. – 161), до громадських робіт – 4387 (2017 р. – 5323, 2016 р. – 6626) [3].

Загалом проблеми, пов'язані із законодавчим формулюванням норм кримінального права, впливають на дотримання принципу правової визначеності як складової частини принципу верховенства права. Тому дотримання зрозумілості, несуперечливості правових приписів, які містяться в нормативно-правових актах загалом, а в кримінальному законі особливо, є запорукою не лише його ефективного застосування, а й гарантією дотримання основоположної правової засади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До аналізу окремих видів покарань, альтернативних позбавленню волі, в умовах орієнтації української кримінально-правової доктрини на гуманізацію сучасного національного кримінального права зверталось досить багато учених-криміналістів, зокрема, Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, І.Г. Богатирьов, Т.А. Денисова, О.В. Козаченко, В.А. Мозгова, М.І. Панов, О.С. Пироженко, Ю.А. Пономаренко, В.О. Попрас, Є.Л. Стрельцов, В.О. Туляков. Зазначені та інші дослідники під час комплексного аналізу видів покарань звертали увагу і на певні вади законодавчого оформлення досліджуваних норм. Лише поодинокі роботи окремо присвячено проблемам оформлення норм, які регламентують види покарань (наприклад, О.П. Рябчинської «Правила законодавчої техніки та текстології при структуруванні кримінально-правових норм про види покарань», 2014 р.), здебільшого ці питання розглядаються в контексті юридичної техніки кримінального закону.

Мета статті – звернути увагу на проблеми формулювання окремих видів покарань та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Недопустимість аналогії кримінального закону, його можливість суттєво обмежити конституційні права людини зумовлює високі вимоги до формулювання кримінально-правових норм, щоб норми були передбачуваними для кожного. Звичайно, суворе дотримання правил юридичної техніки у процесі конструювання кримінального закону має вагоме значення. На перший погляд, зрозумілість, точність, передусім, стосується норм Особливої частини КК України, яка встановлює, які діяння є кримінально-караними і якими є можливі наслідки в разі їх вчинення. Однак це не зовсім так, оскільки невдалі законодавчі встановлення в Загальній частині КК України, які визначають правила застосування конкретних складів злочинів, не дають змогу реалізувати дію норм Особливої частини. Тому бездоганність юридичної техніки має бути притаманна і нормам, що визначають види покарання і регламентують їх застосування.

До законодавчої техніки зараховуємо відповідні засоби, прийоми, правила. До одного із засобів внутрішньої юридичної техніки належить юридична конструкція, що є узагальненою структурно-системною моделлю однотипних юридичних явищ [4, с. 85]. Як слушно зауважував С.С. Алексєєв, юридичні конструкції являють собою так би мовити типові «зразки», «схеми», які наповнюються нормативним матеріалом. Їх використання полегшує формулювання юридичних норм, надає нормативній регламентації суспільних відносин чіткість і визначеність, забезпечує, отже, необхідну формальну визначеність права [1, с. 145-146].

Одним із прикладів специфічної кримінально-правової конструкції є покарання. Кримінально-правова конструкція покарання включає такі елементи: 1) характер обмежень або позбавлень прав; 2) межі покарання, тобто мінімум і максимум його строку (розміру); 3) спосіб застосування; 4) злочини, за які можливе застосування покарання; 5) суб'єкт,

який підлягає покаранню; 6) фактори, що враховуються під час призначення покарання; 7) наслідки ухилення від покарання. Набір і наповнення цих елементів і зумовлюють повноту регламентації відповідного виду покарання [4, с. 84-85]. Названі елементи юридичної конструкції покарання порожні, це певні клітинки (це один з аргументів того, що це засіб внутрішньої юридичної техніки кримінального закону), у процесі регламентації конкретного виду покарання вони наповнюються конкретним змістом за допомогою засобів, прийомів і правил зовнішньої юридичної техніки – мови, структуризації закону. У процесі законотворення законодавець обирає необхідні йому елементи конструкції покарання, а після чого наповнює їх юридично значимою інформацією. Зважаючи на специфіку окремих видів покарань, деякі з названих «клітин» так і залишаються порожніми. Наприклад, такі майнові покарання, як штраф, конфіскація майна, довічне позбавлення волі, унеможливають наповнення змістом другого із вказаних елементів – межі покарання.

Тут маємо зупинитися на такому виді покарання, як позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину, кваліфікаційного класу. Викликає певне непорозуміння відсутність у змісті ст. 54 КК України вказівки щодо строку дії позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, адже це не є специфічним видом покарання, що не потребує визначення строку. На цей недолік, зокрема, вказував й І.І. Митрофанов [7, с. 196].

З одного боку, одномоментність застосування цього додаткового покарання нібито й не потребує встановлення чіткого проміжку часу, протягом якого засуджена особа має зазнавати обмежень, викликаних призначенням покарання. З іншого боку, така ситуація призводить до того, що позбавлення особи певного військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу нині не позбавляє її змоги отримати це ж звання, ранг, чин чи клас у майбутньому, причому в досить короткі строки, і знову ж таки вчиняти кримінальні правопорушення, що призведе до його знеславлення та запламування.

У зв'язку з відсутністю строків цього виду покарання, а також правового регулювання питання відновлення прав на позбавлені звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас можна говорити про довічність цього додаткового покарання. Оскільки навіть у тому разі, якщо особа знову повернеться до тієї ж професійної діяльності та отримає таке ж звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, ця ситуація вважатиметься просуванням по службі чи новими досягненнями в роботі, та аж ніяк не відновленням попереднього становища засудженої особи.

Відсутність меж цього виду покарання також може призвести до втрати засудженим безстроково пільг майнового характеру, які він набув у зв'язку з присвоєнням відповідних знаків відмінності, також може негативно позначитися на інших особах, які разом із ним користувалися зазначеними пільгами, зокрема, на членах сім'ї чи особах, що перебувають на утриманні засудженого. Таке положення суперечить Конституції України, якою передбачається, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, а тому покарання в жодному разі не може обмежувати законні інтереси інших осіб, крім засудженого. Тому певні сумніви виникають й щодо м'якості вказаного виду покарання та відповідності займаного ним місця в передбаченій КК України ієрархії покарань.

Тому пропонуємо викласти ст. 54 КК України в такій редакції: «Засуджена за тяжкий чи особливо тяжкий злочин особа, яка має військове, спеціальне звання, ранг, чин або кваліфікаційний клас, може бути позбавлена за вироком суду цього звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу строком до від 1 до 5 років».

Як уже зазначалося вище, кожна юридична конструкція наповнюється конкретним змістом, і цьому слугують засоби зовнішньої юридичної техніки – мова та структуризація, до яких висуваються також високі вимоги, адже це канал комунікації, який прокладається між законодавцем, що має адекватно передати законодавчу волю усім суб'єктам, на яких поширюється закон. Тому кримінальний закон має бути зрозумілим, що досягається вимогами до лексичного наповнення, а також синтаксичного

оформлення правового матеріалу. У зв'язку з цим зупинимось на деяких проблемах мовного оформлення та структуризації норм, які регламентують покарання.

Негативним явищем, пов'язаним із лексикою, яке позначається на зрозумілості закону, є вживання термінів-омонімів – тих, що позначають одним словом (словосполученням) кілька різних понять. Таким прикладом може служити використання в КК України терміна «штраф» у різних значеннях. Так, ч. 1 ст. 53 КК України визначає: «Штраф – це грошове стягнення, що накладається судом у випадках і розмірі, встановлених в Особливій частині цього Кодексу, з урахуванням положень частини другої цієї статті». Водночас у ч. 1 ст. 96-7 зазначено: «Штраф – це грошова сума, що сплачується юридичною особою на підставі судового рішення». Зауважимо, що це різні за правовою природою кримінально-правові заходи: перший є покаранням, а інший – примусовий захід кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, не є покаранням [6, с. 169], оскільки має інші підстави застосування [5, с. 216-217]. Тому, на наш погляд, щоб уникнути омонімії в кримінальному законі, варто уточнити термін у ч. 1 ст. 96-7 шляхом внесення таких змін у процесі поточного законодавства: «Штраф юридичної особи – це грошова сума, що сплачується нею на підставі судового рішення». Інший кримінально-правовий захід щодо юридичної особи – конфіскація майна (ч. 1 ст. 96-8), який має аналогічну терміносполуку з тією, що визначає вид додаткового покарання (ч. 1 ст. 59). Також пропонуємо уточнити в ч. 1 ст. 96-8 КК України термін «конфіскація майна юридичної особи» із залишенням такої ж дефініції.

Інша проблема – уніфікація термінології кримінального закону як у межах одного акта, так і дотримання єдності міжгалузевої термінології. У зв'язку з цим впадає в око неузгодженість термінології стосовно формулювання окремих покарань у Загальній та Особливій частинах КК України.

У 2015 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення сис-

теми гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» [10], згідно з яким до КК України були внесені відповідні зміни, що стосувалися доповнення кримінального закону ст. 220-1 КК України та ст. 220-2 КК України, а також внесені зміни до ст. 365-2 КК України, що передбачає кримінальну відповідальність за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, після чого, відповідно до санкції ч. 4 ст. 220-1 КК України, додатковим покаранням, яке міг призначити суд у разі порушення зазначеної норми, було встановлене обмеження права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до десяти років. Особливу увагу привертає вказівка законодавця на «*обмеження права...*», адже Загальна частина чітко встановлює «*позбавлення права...*» як додаткове покарання. Залишається незрозумілим, чи законодавець припустився технічної помилки, визначаючи вид додаткового покарання, чи, можливо, він розрізняє ці два поняття та вказує на різний зміст правообмежень, яких зазнає винна особа. З цього приводу слушною є думка О.В. Євдокімової, що поняття «*позбавлення права*» означає встановлення повної заборони на реалізацію особою конкретного права, в той час як «*обмеження права*» свідчить про звуження обсягу повноважень у процесі реалізації цього права [2, с. 182]. Таким чином, це дійсно різні за обсягом правових обмежень поняття, і саме тому законодавцю варто або ж усунути вказану технічну помилку, або ж внести відповідні зміни до Загальної частини КК України з метою розмежування «*позбавлення*» та «*обмеження*» права.

До того ж викликає певний подив строк, на який особа обмежується у праві обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, – гранична межа терміну, на який може призначатися зазначений вид покарання, встановлюється до 10 років, що значною мірою перевищує загальний строк позбавлення права обіймати певні посади не лише як додаткового, а навіть і як основного покарання. Такий самий строк призначення покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю

як додаткового встановлено в санкціях ч. 1 ст. 220-2 КК України та ч. 1 ст. 365-2 КК України, тобто до 10 років.

Отже, необхідним є внесення змін до ст. 55 КК України щодо збільшення строків, на які може призначатися зазначене покарання як додаткове, або ж узгодження санкцій ч. 4 ст. 220-1, ч. 1 ст. 220-2 та ч. 1 ст. 365-2 КК України з нормами Загальної частини кримінального закону.

На продовженні питання узгодженості положень Загальної та Особливої частини Кримінального кодексу слушно наголошує Ю.А. Пономаренко, який зазначає, що встановлення в санкціях окремих видів покарань має узгоджуватися з правилами, визначеними для цього виду покарання в статтях Загальної частини. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 59 КК України конфіскація майна може бути встановлена за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини. Разом із тим відомі випадки, коли в санкціях вказаний вид покарання передбачається як обов'язковий за злочини, які не завжди є корисливими (наприклад, ст. 257 КК України, що передбачає кримінальну відповідальність за бандитизм) [10, с. 211].

До того ж конфіскація як додаткове покарання передбачається в санкціях деяких статей, що встановлюють кримінальну відповідальність за злочини, які хоч і є корисливими, проте не є тяжкими чи особливо тяжкими і не посягають на основи національної чи громадської безпеки. Наприклад, у санкції ч. 1 ст. 368-2 КК України, яка передбачає відповідальність за незаконне збагачення (щоправда, вона визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 1-р/2019 від 26.02.2019 р.), передбачена конфіскація майна як обов'язкове покарання. Цей злочин належить до злочинів невеликої тяжкості та входить до групи злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Таким чином, наявність у санкції статті конфіскації як додаткового покарання в цьому випадку повністю не відповідає нормам Загальної частини КК України. Це ж стосується і ч. 2 зазначеної статті,

і ч. 1 ст. 110-2 КК України (злочини середньої тяжкості).

Саме тому законодавцю варто ще раз перевірити чинний КК України на наявність аналогічних неузгодженостей та усунути їх для того, аби зазначені колізії не призвели до порушення прав та законних інтересів осіб та не порушували основоположні засади кримінального права.

До проблем лексичного наповнення кримінально-правових норм належить використання оцінних понять. Дискусійністю в науці визначається вживання оцінних понять у КК України. Ми вже висловлювалися з цього приводу, що відмовитися взагалі від оцінних понять під час формулювання тексту кримінального закону неможливо, адже використання виключно казуїстичного викладу кримінально-правових норм занадто звузить сферу кримінально-правового впливу, позбавить кримінальне право змоги реагувати на постійні зміни й виклики суспільства. А оскільки наявність оцінних понять – явище, якого не уникнути, необхідно зважати на правила їх уживання в тексті кримінального закону [8, с. 99].

Варто звернути увагу на використання законодавцем при викладі ч. 2 ст. 55 КК України таких оцінних понять, як «характер злочину», «особа засудженого» та «інші обставини справи», які в жодному нормативно-правовому акті детально не регламентуються, а отже, тлумачення сутності яких правозастосовний орган здійснюватиме, спираючись на дискреційні засади, тобто відповідно до внутрішнього переконання. Певні роз'яснення щодо цього містяться в п. 17 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 7 від 24 жовтня 2003 р. «Про практику призначення судами кримінального покарання», відповідно до якого позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосовується як додаткове покарання лише в тих випадках, коли вчинення злочину було пов'язане з посадою підсудного або із зайняттям ним певною діяльністю [12].

Щодо іншого недоліку формулювання, в зазначеній нормі вказується – з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою. Д.С. Шиян висловлює думку, що

злочин, вчинений за посадою, не означає, що він вчинений із використанням цієї посади. Формулювання «з урахуванням злочину, вчиненого за посадою» є незрозумілим, розмитим, широким і не досить вдалим, оскільки можна вчинити злочин за посадою, але без її використання. Наприклад, якщо бухгалтер, який завдяки своїй посаді має вільний доступ до приміщення, де зберігається майно, вчинить його викрадення, цей злочин буде вчинений за посадою, але без використання фактично виконуваних винним певних функцій та прав [13, с. 190].

Як бачимо на цьому прикладі, неточне використання мовних засобів у процесі наповнення юридичної конструкції покарання може призвести до складнощів у його застосуванні.

Маємо ще кілька зауважень стосовно структуризації окремих видів покарань. Важливим є правило юридичної техніки кримінального закону, яке пов'язане із структуризацією, – одному нормативному припису має відповідати один пункт чи частина статті. Це правило порушується в ч. 2 ст. 53, ч. 5 ст. 53. На загальному фоні структурно недиференційовані в нормативному тексті подібні кримінально-правові приписи виглядають як недостатньо пророблені, є нечитабельними, тому підлягають розукрупненню за допомогою вже вироблених юридичною технікою способів [9, с. 212]. Це може бути поділ статей на частини. Разом із тим негативним є явище, коли в Загальній частині КК України частини поділяються на абзаци без цифрового позначення, адже під час застосування закону це викликає труднощі. Тому, наприклад, у ст. 53 КК України доцільно виділити за допомогою цифрового позначення з крапкою ч. 6 і ч. 7 замість абзаців у ч. 5.

Висновки і пропозиції. Подолання всіх вищезазначених нормативних неточностей сприятиме покращенню якості кримінального закону, збільшенню ефективності призначення покарань та досягненню завдань кримінального законодавства.

Крім того, проведений аналіз дав змогу дійти таких висновків. По-перше, як у процесі формулювання норм Осо-

бливої частини, так і у процесі формулювання норм Загальної частини КК України, варто неухильно дотримуватися правил юридичної техніки кримінального закону. По-друге, особливою є юридична конструкція покарання, ненаповнення конкретним змістом елементів якої може призвести до проблем застосування певного виду покарання, а також до порушення прав і свобод людини. По-третє, виявлені недоліки мовного оформлення норм, в яких регламентуються окремі види покарань, дали змогу сформулювати пропозиції, спрямовані на вдосконалення кримінального закону.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение). Курс лекций в 2-х томах. Т. 2. 401 с.
2. Євдокімова О.В. Чергові «новели» кримінального законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 181-183.
3. Звіти про притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2018, 2017, 2106 рр. Форма № 6 (річна). *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/ (дата звернення: 08.08.2019).
4. Иванчин А.В. Внутренняя и внешняя законодательная техника в структуре уголовного правотворчества : монография. Рязань : Издательство «Концепция», 2014. 184 с.
5. Козаченко О.В., Мусиченко О.М. Кримінальне право України: Загальна частина : конспект лекцій – довідник. Миколаїв, Іліон, 2017. 298 с.
6. Кримінально-правові заходи в Україні : підручник / за ред. професора О.В. Козаченка. Миколаїв : Іліон, 2015. 216 с.
7. Митрофанов І.І. Система покарань у механізмі реалізації кримінальної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 194-198. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_5_45 (дата звернення: 06.08.2019)
8. Мусиченко О.М. Оцінні поняття в контексті зрозумілості кримінального закону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право*. 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 98-101.

9. Мусиченко О.М. Текстуальні ознаки кримінального закону. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції у 2 т. Т. 2, м. Одеса, 15-16 травня 2015 р. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2015. С. 210-212.
10. Пономаренко Ю.А. Основні проблеми пеналізації злочинів у законотворчій практиці. *10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 13-14 жовт. 2011 р. / редкол. : В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2011. С. 211-216.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку : Закон України від 16 липня 2015 р. № 629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-19> (дата звернення: 10.08.2019).
12. Про практику призначення судами кримінального покарання : Постанова Пленуму ВСУ від 24 жовтня 2003 р. № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-03> (дата звернення: 08.08.2019).
13. Шиян Д.С. Проблема правових підстав призначення позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. *Вісник Запорізького національного університету* : збірник наукових праць. Юридичні науки. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2014. № 1. С. 188-195.

Musychenko O., Rizun A. Problems of regulatory definition of particular kinds of a punishments, which are alternative to imprisonment

The article draws attention to the problems of formulating particular kinds of punishments and attempts to suggest possible ways of solving them. The importance of strict adherence to the principles and rules of the legal technique of criminal law is emphasized. Failure to comply with these rules regarding to orders, which are regulating the kinds of punishments leads to their inefficiency, problems of application in judicial practice, violation of human rights and freedoms.

The importance of the internal ways of the legal technique of criminal law, in particular by the example of filling legal constructions with specific content, and of the external arrangement of the criminal law by the linguistic means and clear structuring is emphasized.

The importance of choosing the right vocabulary is emphasized. In particular, it indicates the inadmissibility of the use of homonymous terms (penalty, confiscation of property as a type of punishment and as a type of criminal legal measure over legal entities), also raises the problem of unification of terminology in criminal law, emphasizes on the need to coordinate the rules of the General and Special parts of the Criminal Code, in particular proposed to review the sanctions of Part 1 and 2 of Art. 368-2 and Part 1 of Art. 110-2 as such, which is inconsistent with Part 2 of Art. 59 of the Criminal Code of Ukraine.

Based on the analysis, a number of changes to the Criminal Code of Ukraine are proposed. First, set the limits of punishments in Art. 54 of the Criminal Code of Ukraine by the following editing of the article: "A person convicted of hard or especially hard crime, which has military, special degree, rank, order or qualification class, may be deprived by a tribunal judgment of this degree, rank, order or qualification class for a term up to from 1 to 5 years"; secondly, to clarify the terms used in Art. 96-7 and 96-8 of the Criminal Code of Ukraine are as follows: "penalty of a legal entity" and "confiscation of property of a legal entity" with the remainder of the definition used in the articles; thirdly, to amend Article 55 of the Criminal Code of Ukraine of the increasing the time limits for which the punishment of deprivation of the right to occupy certain positions and engage in certain activities as an additional one may be imposed, or to impose sanctions under Part 4 of Art. 220-1, Part 1 of Art. 220-2 and Part 1 of Art. 365-2 of the Criminal Code of Ukraine in accordance with the norms of the General part of the criminal law.

Key words: *punishments, kinds of punishments, legal technique, ways of legal technique, legal construction of punishments, unification of terminology.*

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

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.9>

О. Ю. Довженко

аспірант кафедри кримінального процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ
У СПРАВАХ ПРО КІБЕРЗЛОЧИНИ**

У статті розглядаються теоретичні та прикладні особливості проведення слідчої дії допиту у процесі розслідуванні злочинних посягань у кіберсфері. Досліджується специфіка допиту в кримінальних провадженнях щодо кіберзлочинів, яка полягає в тому, що допитувані особи, особливо підозрювані, відрізняються високим розумовим та професійним рівнем, який дозволяє ним чинити суттєвий інтелектуальний спротив слідчому під час проведення допиту, заважати у встановленні істини в справі, спрямовувати слідство невірним шляхом тощо. Ці особливості варто враховувати і під час допиту інших осіб (потерпілих, свідків), адже через складність кіберсфери та особливостей мислення осіб, які працюють у кіберсфері, можливе специфічне розуміння ними слідчих дій, невірне уявлення про сутність кримінальних проваджень, що може призводити до приховування ними інформації. Також варто брати до уваги особливості психіки та професійного розвитку осіб, які працюють у кіберсфері, звичні для них способи надання інформації про себе та події навколо себе, наявність у них особливих уявлень про навколишній світ.

Встановлюється, що визначальним для успіху допиту як процесуальної дії при розслідуванні кіберзлочинів є підготовка слідчого. Її основним елементом має бути збирання інформації про особу допитуваного, встановлення його характеру, за допомогою чого можна побудувати найбільш ефективну тактику допиту. Для збору інформації доцільно використовувати не тільки традиційні для криміналістики джерела, такі як бази даних, але й будь-яку інформацію про особу, яку можна встановити з відкритих електронних джерел, таких як соціальні мережі.

Робиться висновок про наявність спеціальних знань у слідчого у процесі проведення допиту в кримінальних провадженнях про кіберзлочини. З огляду на це, доцільним є залучення фахівців у галузі комп'ютерних технологій на етапі підготовки до допиту, а також ретельна самопідготовка слідчого. Крім того, особливе значення має попередній збір інформації про допитувану особу, зокрема про її суб'єктивні уявлення, які проявляються в інформації, яку особа поширює про себе в електронних мережах. Така інформація має використовуватися поряд з інформацією з «традиційних» для слідчого джерел, таких як бази даних, картотеки тощо.

Ключові слова: допит, кіберзлочин, розслідування кіберзлочинів, провадження у справах про кіберзлочини, допит підозрюваного, допит свідка, допит потерпілого.

Постановка проблеми. Специфічний віртуальний характер кіберзлочинів визна-

чає і особливості тактики слідчо-розшукових дій з їхнього розслідування. На початковій стадії вирішальне значення має встановлення самої події кіберзлочину,

його характеристик та визначення кола версій, що дасть змогу вести подальшу дослідну роботу, переважно експертного характеру, спрямовану на встановлення істини та розкриття злочину. Саме початковий етап визначає весь подальший хід розслідування. Виявлення кіберзлочину відбувається зазвичай завдяки повідомленням від фізичних чи юридичних осіб, а випадки безпосереднього виявлення ознак злочину вкрай рідкісні. Отже, вирішальне значення на первинній стадії розслідування має саме робота з особами, що повідомили про злочин, (можливими) жертвами злочину, а також особами, які з огляду на свої службові обов'язки можуть володіти інформацією, необхідною для розслідування злочину (як свідками, так і особами, що мають технічні знання в певних питаннях).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей проведення допиту у справах про кіберзлочини слід проводити, враховуючи як криміналістичні техніки, так і напрацювання в галузі кримінальної психології. Прикладом перших є дисертаційне дослідження Є.С. Шевченко, других – робота з юридичної психології Є.М. Анікеєва. Серед українських авторів вказаної проблеми торкався Ю.О. Гресь.

Виклад основного матеріалу. Допит є головним способом отримання вербальної інформації у процесі проведення слідчих дій під час розслідування кіберзлочинів. Необхідно зазначити, що український законодавець розглядає одночасний допит двох чи більше осіб (очну ставку) як різновид допиту, що підтверджується встановленням порядку одночасного допиту в ст. 224 КПК України, яка присвячена допитам взагалі, на відміну від попереднього радянського підходу [1, глава XV], який зберігся, наприклад, у російській доктрині [2, с. 265], де очна ставка розглядається як самостійна слідча дія. Однак, незалежно від виділення очної ставки в окрему слідчу дію чи її розгляду як різновиду допиту, зберігається основна функція цих слідчих дій у криміналістичному забезпеченні кримінального провадження: за їх допомогою вирішується тактичне завдання з перевірки слідчих версій, виявлення

неправдивих показань, розпізнання позицій допитуваних, виявлення раніше невідомих обставин тощо.

На стадії підготовки до допиту у справах про кіберзлочини необхідно провести інформаційне забезпечення допиту, дослідження особистості обвинуваченого та планування допиту. Інформаційне забезпечення є важливою складовою частиною на стадії підготовки допиту підозрюваного (обвинуваченого) за кіберзлочином, адже високий рівень знань слідчого та володіння ним всіма зібраними по справі матеріалами та допоміжною інформацією технічного характеру гарантує контрольованість ситуації на допиті. Крім того, інформаційне забезпечення необхідне для виключення помилки у процесі кваліфікації скоєного злочину. Ще однією умовою інформаційного забезпечення допиту при розслідуванні кіберзлочинів є наявність знань комп'ютерних технологій, а також нормативно-правової бази, що регулює галузь порушених злочином прав та законних інтересів. Мова тут йде про знання не тільки кримінального закону, але й про розуміння слідчим сутності охоронюваних цим законом суспільних відносин [3, с. 163]. Наприклад, це може бути розуміння комп'ютерної програми як об'єкта права власності та авторського права, що має ідеальний віртуальний характер, однак посягання на неї завдають матеріальної шкоди.

На етапі підготовки допиту для більш глибокого розуміння обставин кіберзлочину слідчому доцільно ознайомитись зі спеціальною літературою, присвяченою технологіям, що було, імовірно, використано у процесі підготовки кіберзлочину, довідниками з комп'ютерної тематики, провести консультації зі спеціалістами. Важко не погодитися з М.М. Менжегою у тому, що слідчому, який не володіє, щонайменше на базовому рівні, необхідними знаннями, буде важко усвідомити саму подію злочину (наприклад, відрізати технічний збій чи випадкову помилку від злочинного посягання), виявити суперечності та брехню в показаннях допитуваних. Крім того, у процесі розгляду технічних питань, зокрема, того чи проводилося копіювання або зміна інформації

при виконанні певних дій, важко обійтися без допомоги спеціаліста [4, с. 117].

У процесі вибору тактики допиту по справах по кіберзлочинах важливим є попереднє виявлення певного набору інформації про подію злочину, що отримуються з різних джерел, а також про особливості механізму злочину, застосовані знаряддя та технічні засоби [5, с. 47]. За таких умов відсутність у слідчого спеціальних знань може викликати складнощі при розв'язанні основних завдань допиту, таких як виявлення елементів складу кіберзлочину, встановлення його обставин, способу, мотивів, супутніх обставин, виділення ознак кіберзлочину, встановлення способу його приховування тощо.

Оскільки умови кіберпростору суттєво відрізняються від реальних, для встановлення процесу виникнення злочинного задуму, його природи та ступеня суспільної небезпеки злочинця, виникає також необхідність класифікації злочинців залежно від локалізації їхньої злочинної діяльності. Цей критерій також є важливим для локалізації самого кіберзлочину та встановлення його місця як важливої обставини справи. З огляду на це кіберзлочинців можна поділити на таких, що ведуть основну злочинну діяльність виключно в кіберпросторі, таких, що ведуть злочинну діяльність як у кіберпросторі, так і в реальному житті, а також осіб, що ведуть злочинний спосіб життя, та для яких кіберзлочин є лише одним із різновидів злочинних посягань, які злочинець принципово не відрізняє від злочинного посягання в реальному світі.

Зрештою, інформацію щодо особистості підозрюваного (обвинуваченого) можна отримати й традиційними для слідства способами: з даних криміналістичного обліку та від інших осіб (знайомих, родичів). При цьому можуть бути з'ясовані спеціальні та професійні навички підозрюваного, схильність до скоєння злочинів, коло спілкування, наявні в підозрюваного засоби комп'ютерної техніки та місця їхнього зберігання, можливі цілі й мотиви скоєння злочину тощо.

Особливо важливими для цієї категорії справ видаються аналіз попередньої діяльності підозрюваного (трудова та

учбової), призначення судово-психологічних та судово-психіатричних експертиз та врахування їхніх висновків, безпосереднє спостереження. Результатом аналізу різноманітної інформації про допитуваного при підготовці до допиту має стати встановлення слідчим рівня знань та інформації про комп'ютерні технології, якими володіє злочинець, із чим було пов'язано злочин, чи могла допитувана особи вчинити цей злочин.

Фактичну інформацію доцільно отримувати з аналізу відкритої інформації про особу, що стає доступною з дослідження активності цієї особи в мережі Інтернет. До такої інформації належить така, що вказується особою під час реєстрації в соціальних мережах, а також відомості про життя особи, що розміщуються нею добровільно під час користування сайтами. Це прізвище, дата й місце народження і проживання, стать, освіта та в яких закладах освіти вона була отримана, рік їхнього закінчення, сімейний стан, місце роботи, контактна інформація, соціальні зв'язки. До того ж дослідження профілю особи в соціальних мережах дає змогу встановити професійні інтереси, зацікавлення і хобі допитуваного. В.О. Голубев вказує на важливість отримання в підозрюваного інформації про те, до якої інформації він мав або повинен був мати доступ з огляду на свої посадові обов'язки [6, с. 140].

Чималий масив інформації можна встановити з дописів і коментарів особи в соціальних мережах. Це, наприклад, ставлення особи до певних соціальних явищ, як-то схвалення певної злочинної поведінки (зокрема, особи, що займаються зламом комп'ютерних мереж та викраденням інформації, в тому числі з порушенням авторського права, схильні виправдовувати свої дії міркуваннями абсолютної «свободи в мережі» та нерідко анархістськими політичними переконаннями). У деяких випадках можна встановити важливі технічні дані, такі як інформація про електронні прилади особи, оскільки деякі сайти вимагають від користувача обов'язкового зазначення електронної адреси, номеру мобільного телефону тощо. Ця інформація може бути використана для встановлення часу й місця доступу до певної інформації

та здійснення дій та сприяти визначенню того, чи могли ці дії бути скоєні відповідною особою.

Додатковим джерелом інформації про особу можуть стати результати судово-психологічних й судово-психіатричних експертиз. Відомо, що найбільш «віртуозні» кіберзлочини вчиняють особи, які мають технічну освіту й тривалий досвід роботи в галузі інформаційних технологій. Це програмісти, оператори терміналів, системні адміністратори тощо. Однак левову частку кіберзлочинів становлять ті, що важко назвати віртуозними, і для їхнього скоєння достатньо базових технічних навичок. Відповідно, здебільшого необхідно встановити не стільки теоретичну здатність особи до скоєння злочину, скільки її психологічний стан та готовність використати свої знання зі злочинною метою. Отриманню саме цієї інформації і слугують судово-психологічні та судово-психіатричні експертизи.

Окрім безпосереднього отримання вербальної інформації від допитуваної особи, допит може також непрямим чином сприяти виявленню додаткової орієнтуючої інформації, що отримується з невербальних комунікацій. Слідчому варто брати до уваги, що кіберпростір справляє значну дію на свідомість особи, що взаємодіє з ним, призводячи до певної деформації.

Американський дослідник Р. Спінелло наголошує, що в умовах кіберпростору змінюється психологічний зміст взаємозв'язків між злочинцем, предметом злочину та потерпілим. Замість безпосереднього контакту відбувається зв'язок злочинця з електронним пристроєм, який призводить до впливу на предмет злочинного посягання та шкоди для потерпілого. Таким чином, зв'язок між злочинцем і злочином втрачає безпосередність [7, р. 24]. Кіберпростір створює в злочинця ілюзію всездозволеності та можливості ухилитися від покарання. Дж. Сулер називає цей феномен «ефектом онлайндезингибиції» [8, р. 20].

Зрештою, анонімність у мережі дає змогу злочинцю створити власний образ, що не відповідає реальності, та залишатися при цьому неідентифікованим. У зв'язку з цим у кіберзлочинців можуть розвиватися певні особливості поведінки,

такі як інтернет-залежність, тривожні розлади, дисоціативні розлади особистості. Кіберзлочини можуть скоюватися особами, що мають відповідні особливості (розлади) поведінки. Їхня наявність може опосередковано свідчити про залучення особи до «кіберсвіту», наявність у неї знань та навичок щодо його особливостей. Успішність розслідування можна підвищити шляхом використання слідчим цих специфічних рис особистості допитуваної особи. Зокрема, слідчий може розробляти та використовувати нові тактичні рухи та їхні комбінації, що ґрунтуються на знанні психологічних закономірностей поведінки допитуваного, застосовувати традиційні прийоми з урахуванням індивідуальних особливостей конкретного обвинуваченого у справі.

Цікавою є думка, висловлена Є.С. Шевченко, що у процесі вибору тактики проведення допиту особи, підозрюваної у скоєнні кіберзлочину, слід мати на увазі, що такі особи, як правило, не мають антисоціальної настанови в поведінці [3, с. 167]. Отже, під час допиту у процесі розслідування кіберзлочинів можна широко застосовувати метод переконання, який полягає в доведенні до підозрюваного злочинної сутності певних дій, поясненні йому наслідків діянь у кіберсвіті тощо.

Висновки і пропозиції. З урахуванням наведеного слідчі ситуації, що складаються під час допиту, можна умовно поділити на безконфліктні (прості), коли слідчий має докази та конфліктні (складні), коли він не має доказів та веде допит, сподіваючись на їхнє отримання. У процесі проведення допиту як початкової слідчої дії логічним виглядає припущення, що більшість допитів будуть проходити у «складній» формі. Допитувані можуть відмовлятися від показань, надавати неправдиві свідчення, принижувати свою провину або взагалі заперечувати участь у злочині. Цю поведінку варто розглядати в поєднанні з характером кіберзлочину як такого, що зазвичай характеризується спланованістю та усвідомленням злочинцем сутності інформації, яка перебуває в розпорядженні слідчого, іноді краще за самого слідчого. Відповідно, злочинець має змогу скористатися

своїми технічними знаннями й продумати правдоподібну неправдиву версію. Окрім того, злочинці можуть використовувати тактику надмірного ускладнення показань спеціальними термінами, які можуть не стосуватися сутності справи, чим суттєво ускладнює роботу слідчого з виявлення брехні. Отже, слідчому треба заздалегідь ретельно продумати тактику допиту та фіксації його результатів.

Список використаної літератури:

1. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05/ed19601228> (дата звернення: 02.01.2019).
2. Яковлев А.Н., Олиндер Н.В. Особенности расследования преступлений, совершённых с использованием электронных платёжных средств и систем : науч.-метод. пособие. Москва, 2012. 259 с.
3. Шевченко Е.С. Социально-технологические детерминанты следственных действий при расследовании киберпреступлений. *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 10. С. 160-169.
4. Менжега М.М. Криминалистические проблемы расследования создания использования и распространения вредоносных программ для ЭВМ : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 238 с. 117.
5. Смирнова И.Г., Коломинов В.В. Тактические особенности производства допроса по делам о преступлениях в сфере компьютерной информации. *Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП)*. 2015. № 3. С. 44-50.
6. Голубев О.В. Розслідування комп'ютерних злочинів : Монографія. Запоріжжя : Гуманітарний університет «ЗІДМУ», 2003. 296 с.
7. Spinello R. Cyberethics: Morality and Law in Cyberspace. Jones & Bartlett Learning. 2010. 256 p. P. 71.
8. Suler J. Psychology of Cyberspace. Rider University, 2000. 284 p. P. 20.

Dovzhenko O. Peculiarities of interview in cyber-crime cases

The article deals with theoretical and applied peculiarities of investigation of interrogation in the investigation of criminal offenses in the cyber sphere. The specificity of the interrogation in criminal proceedings concerning cybercrime is investigated, which consists in the fact that the interviewed persons, especially suspects, have a high mental and professional level, which allows them to make significant intellectual resistance to the investigator during the interrogation, to interfere with the establishment of truth in the case. The wrong way, etc. You should also take into account the peculiarities of the psyche and professional development of persons working in the cybersphere, the usual ways for them to provide information about themselves and events around them, the presence of specific ideas about the world around them.

It is established that the decisive factor for the success of the interrogation as a procedural action in the investigation of cybercrime is the preparation of the investigator. Its main element should be to gather information about the person of the interviewee, to establish his character, by which it is possible to build the most effective tactics of the questioning. Not only traditional criminal sources, such as databases, but also any personally identifiable information that can be retrieved from open electronic sources, such as social networks, is useful for gathering information.

It is concluded that there is a special knowledge of the investigator during the interrogation in criminal proceedings on cybercrime. Against this background, it is advisable to involve computer experts in the pre-interrogation phase as well as thorough investigator self-training. In addition, the pre-gathering of information about the interviewee, in particular about his/her subjective perceptions, which is reflected in the information that the person disseminates about himself/herself via electronic networks is of particular importance. Such information should be used in conjunction with information from "traditional" sources such as databases, filing cabinets, etc.

Key words: *interrogation, cybercrime, investigation of cybercrime, proceedings in cyber-crime cases, interrogation of a suspect, interrogation of a witness, interrogation of a victim.*

УДК 343.147

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.10>**В. Є. Тимошук**аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики
Львівського національного університету імені Івана Франка**ДОСЛІДНИЦЬКИЙ ЕТАП ПРОВЕДЕННЯ СУДОВОГО ОГЛЯДУ
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

Організацію, психологію і тактику проведення судового огляду у криміналістичній літературі прийнято поділяти на три етапи: підготовчий, дослідницький і заключний.

Стосовно проведення огляду у криміналістиці, окрім категорії «етап», також використовується поняття «стадія». Вони перебувають у співвідношенні ціле – частина. Тому вищенаведені етапи проведення судового огляду поділяються на менші складники – стадії, які наповнюють зміст конкретного етапу.

Дослідницький етап проведення судового огляду є центральною, найбільш трудомісткою частиною цієї процесуальної дії. Він розпочинається зі сприйняття та вивчення судом і учасниками судового провадження обстановки місця огляду, взаєморозташування на ній відповідних об'єктів.

Дослідницький етап судового огляду охоплює три стадії: оглядову, статичну і динамічну.

На оглядовій стадії головуючий, оперуючи уже перевіреною під час судового розгляду інформацією, вчиняє такі дії та приймає такі рішення: проводить попередній або загальний огляд на місці (рекогносцировку) з метою визначення його меж та способу виконання, а також вирішує інші організаційні й тактичні питання; визначає межі огляду на місці, що піддаватиметься дослідженню; визначає зону у безпосередній близькості від місця судового огляду для розташування обладнання та устаткування, що використовуватимуться впродовж виконання цієї процесуальної дії, а також зону для тимчасового зберігання вилучених доказів; приймає рішення про спосіб огляду на місці.

Найпоширенішим є круговий спосіб огляду. Крім того, судовий огляд може бути реалізований за допомогою лінійного (фронтального) та квадратного (зонального) способів.

У тактиці огляду на місці прийнято розрізняти ще й статичну і динамічну стадії. Статична стадія дослідницького етапу судового огляду покликана забезпечити сприйняття, обстеження та фіксацію обстановки місця огляду, об'єктів, що знаходяться у його межах та мають значення для кримінального провадження, у їх нерухомому (статичному) стані. Натомість динамічна стадія передбачає активний огляд об'єктів на місці поодинці, переміщуючи їх, задля виявлення ознак, властивостей, латентних слідів, використовуючи технічні засоби.

Судовий огляд речових доказів і документів також відбувається від загального до окремого – від оголошення найменування речового доказу чи документа, реквізитів документа – до ретельного вивчення тих ознак, властивостей предмета або тієї частини документа, яка має або може мати значення для кримінального провадження. Огляд речових доказів і документів під час судового розгляду має відбуватися у спосіб, що виключає їх пошкодження або знищення.

Ключові слова: кримінальне судочинство, судовий розгляд, тактика судового слідства, огляд на місці, огляд речових доказів, огляд документів.

Постановка проблеми. Організацію, психологію і тактику проведення судового огляду у криміналістичній літературі прийнято поділяти на три етапи: підготовчий, дослідницький і заключний.

Сенс такого поділу полягає у тому, що дії суду та учасників судового провадження під час судового огляду не одно-

рідні. Крім того, цей поділ відображає реалізацію тактичних вимог щодо проведення цієї процесуальної дії. Ці вимоги можуть бути дотримані за умови, що судовий огляд проводитиметься у відповідному порядку, у суворій послідовності. Разом із тим розподіл ходу та результатів проведення судового огляду на етапи дає можливість систематизувати дії суду та учасників судового провадження, встановити

таку їх послідовність, яка забезпечить максимально якісний та ефективний огляд. Насамкінець, упорядкованість дій суду й учасників судового провадження сприяє плідному використанню прийомів криміналістики та юридичної психології впродовж цієї процесуальної дії [1, с. 10; 2, с. 56].

Стосовно проведення огляду у криміналістиці, окрім категорії «етап», також використовується поняття «стадія». Вони перебувають у співвідношенні ціле – частина. Тому вищенаведені етапи проведення судового огляду поділяються на менші складники – стадії, які наповнюють зміст конкретного етапу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якщо етапи проведення огляду місця події одержали ґрунтовне опрацювання, то питанням систематизації рішень та дій під час судового огляду у кримінальному провадженні досі не приділено належної уваги. Спеціальних досліджень з цієї проблематики надзвичайно мало. До них належать праці Л.Ю. Ароцкера, Г.А. Воробйова, І.І. Когутича, О.Ю. Корчагіна, І.Х. Максимова та інших дослідників. Деякі автори розглядали етапи проведення судового огляду у контексті висвітлення ширшої проблематики – криміналістичних і психологічних аспектів судового слідства (В.М. Бозров, Т.М. Карабанова, Ю.В. Кореневський, О.О. Сичова, Т.Б. Чеджемов) або аналізу процесуальних дій, що здійснюються під час судового розгляду (С.О. Александрова, Є.Б. Кузін, С.Б. Россінський та ін.).

Такий стан речей є незадовільним, враховуючи те, що за допомогою судового огляду можна конкретніше уявити обстановку вчинення кримінального правопорушення, її окремі елементи, визначити характер та обсяг змін у ній, механізм дій учасників події, ніж з показань осіб. Лише завдяки огляду документів можна дійти висновку про наявність ознак їх підробки та визначити необхідність призначення і проведення судової експертизи, а також сформулювати питання, які ставитимуться на вирішення експерту. Зазначені обставини не можуть бути встановлені іншими засобами доказування. У цьому аспекті ця слідчо-судова дія є незамінною.

Крім того, більшість із вищезазначених досліджень проведені уже досить давно,

у зв'язку з чим у них з об'єктивних причин не проаналізовано чинне кримінально-процесуальне законодавство України.

Тож етапи проведення судового огляду у кримінальному провадженні потребують глибокого вивчення та якісно нового осмислення.

Мета статті – з'ясування змісту дослідницького етапу проведення судового огляду у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Дослідницький етап проведення судового огляду є центральною, найбільш трудомісткою частиною цієї процесуальної дії. Він розпочинається зі сприйняття та вивчення судом і учасниками судового провадження обстановки місця огляду, взаєморозташування на ній відповідних об'єктів.

Дослідницький етап судового огляду охоплює три стадії: оглядову, статичну і динамічну.

На **оглядовій стадії** головуючий, оперуючи уже перевіреною під час судового розгляду інформацією, вчиняє такі дії та приймає такі рішення.

1. Проводить попередній або загальний огляд на місці (рекогносцировку) з метою визначення його меж та способу виконання, а також вирішує інші організаційні й тактичні питання. Крім того, рекогносцировка дає можливість: а) ознайомитися з особливостями місця, аби під час огляду не залишилися поза увагою окремі елементи обстановки місця; б) з'ясувати під час огляду окремі деталі механізму події, зумовлені особливостями місцевості; в) визначити заходи, що унеможливають втечу обвинуваченого, оптимальне використання впродовж судового огляду спеціалістів, технічного персоналу, науково-технічних засобів.

Попередній огляд на місці значно збільшує можливості суду та учасників судового провадження щодо мисленого відтворення події кримінального правопорушення, полегшує процес пізнання цієї події.

Порядок попереднього огляду полягає у тому, що поки всі учасники судового огляду перебувають в одному місці, головуючий обстежує територію місця огляду, повідомляє секретарю судового засідання про сприйняте, а іншим учасникам – відомості, які фіксуються у протоколі огляду

місця. Він також роз'яснює учасникам судового провадження їхнє право робити зауваження з цього приводу і запитує у них про наявність яких-небудь зауважень. За наявності зауваження головуючий мусить обґрунтовано його прийняти або відхилити.

Під час попереднього огляду рекомендується використовувати плани приміщень та карти місцевості [3, с. 24].

До попереднього огляду на місці головуючий може залучити спеціаліста для допомоги у визначенні меж огляду, а також обранні найдоцільнішого способу його проведення. Вивчивши інформацію про подію кримінального правопорушення, спеціаліст під час ознайомлення з обстановкою місця та вибору способу огляду повідомляє головуючого про оптимальний маршрут пересування, місця, де додатково можуть знаходитися сліди вчинення кримінального правопорушення та інші об'єкти, не виявлені під час огляду місця події у стадії досудового розслідування. Звідси випливає, що іноді доцільно ознайомити спеціаліста з матеріалами кримінального провадження в частині, необхідній для виконання поставлених перед ним завдань.

До того ж спеціаліст може надати допомогу головуючому у роз'ясненні учасникам судового провадження порядку пересування по місцю огляду, правил поведіння з об'єктами, що підлягають огляду.

Водночас спеціаліст не мусить підміняти головуючого, а головуючий не уповноважений передоручати спеціалісту свої обов'язки.

Ґрунтуючись на результатах розвідок участі спеціаліста у проведенні слідчих дій [4, с. 32-33], можна стверджувати, що під час огляду на місці спеціаліст надає суду такі види допомоги: а) криміналістичну – пояснення механізму утворення слідів; б) методичну – реалізація прийомів виявлення, фіксації та вилучення доказів; в) технічну – фіксація ходу та результатів проведення цієї процесуальної дії.

Між головуючим та спеціалістом має бути встановлена система зв'язку, що реалізується за допомогою жестів, сигналів, за якими спеціаліст мусить проводити фотозйомку, відеозапис. Такий зв'язок дає можливість проводити зйомку опе-

ративно, без затримок, не відволікаючи увагу учасників судового провадження від огляду на місці.

2. Визначає межі огляду на місці, що піддаватиметься дослідженню. На основі ознак та дефініції меж огляду місця події, сформульованої у криміналістичній літературі [5, с. 11; 6, с. 15; 7, с. 6; 8, с. 25], можна запропонувати визначення меж огляду на місці. Під межами огляду на місці слід розуміти лінію, що проходить навколо місця судового огляду та визначається простором приміщення або штучним загородженням (маркерною стрічкою, мотузкою, наявними транспортними засобами тощо) території відкритої місцевості, у рамках якої відбулася подія кримінального правопорушення, знаходяться сліди його вчинення, а також шлях прибуття та виходу обвинуваченого з цього місця. Такі межі визначаються з урахуванням багатьох чинників – характеру події, дій її учасників, особливостей місця (приміром, лісосмуга, ділянка дороги, приміщення) та локалізації окремих елементів, закономірностей механізму слідоутворення тощо. На основі таких відомостей формується мислена модель події, яка підлягає уточненню, конкретизації під час судового огляду.

Свою думку щодо меж огляду на місці, звичайно, можуть висловити й учасники судового провадження. Однак у будь-якому разі остаточне рішення ухвалює головуючий.

Під час огляду на місці не слід відкидати випадки розширення або звуження його меж. Так, судовий огляд за площею може співпадати з оглядом місця події повністю або частково чи навіть охоплювати додаткову територію, приміщення. Не виключені й ситуації судового огляду тих об'єктів, що є елементами місця події, але з певних причин не обстежені впродовж огляду місця події.

3. Визначає зону у безпосередній близькості від місця судового огляду для розташування обладнання та устаткування, що використовуватимуться впродовж виконання цієї процесуальної дії, а також зону для тимчасового зберігання вилучених доказів.

4. Приймає рішення про спосіб огляду на місці. Дослідники стверджують, що це

поняття охоплює такі складники: а) спосіб просторового охоплення місця події; б) напрям руху під час огляду; в) спосіб дослідження окремих елементів обстановки вчинення кримінального правопорушення [9, с. 33].

Насамперед важливо визначити вихідну точку (інформаційний вузол, опорний пункт) судового огляду, яка містить чимало криміналістично значимих відомостей та з якої, за конкретної ситуації, найдоцільніше його розпочати.

З вибором вихідної точки пов'язаний спосіб самого огляду на місці.

Найпоширенішим є *круговий спосіб огляду* (зліва направо за годинниковою стрілкою від центру або до центру; при цьому поступово збільшується чи відповідно зменшується радіус площі, що оглядається), який залежно від напрямку спіралі поділяється на: ексцентричний – від центру та концентричний – до центру.

Із використанням першого з них огляд на місці розпочинають від центру – інформаційного вузла (для прикладу, місця зламу, епіцентру вибуху) до периферії, тобто визначених раніше меж судового огляду. І, навпаки, у разі застосування концентричного способу огляд на місці відбувається від периферії до центру.

Судовий огляд від центру до периферії проводиться, якщо: а) в обстановці місця немає центру чи окремих вузлів; б) немає побоювань щодо збереження слідів кримінального правопорушення. Натомість огляд на місці від периферії до центру здійснюється, коли: а) немає змоги визначити конкретний центр місця огляду; б) доступ до центру неможливий без обстеження периферії.

У криміналістичній літературі виокремлюють поєднання вищевказаних різновидів кругового способу огляду за схемою: 1) центр – центр – периферія (до цього способу вдаються за умови кількох центрів, розташованих неподалік один одного; для прикладу, зламаний сейф та місце підпалу); 2) центр – вузол (вузли) – периферія (застосовується у разі, коли на місці огляду, окрім центру, наявний вузол; приміром, місце засідки, боротьби у справі про вбивство); 3) центр – периферія – вузол (огляд проводиться за слідами пере-

міщення потерпілого з виходом на місце нападу чи вбивства) [10, с. 195-196].

Крім того, судовий огляд може бути реалізований за допомогою таких способів:

а) *лінійного (фронтального)* – місце огляду умовно поділяють на радіально або паралельно розташовані відносно центру відрізки, які послідовно досліджують – з півночі на південь, зі сходу на захід (таким способом зазвичай оглядають ділянку дороги, берег ріки та озера, вагон потяга). Американські криміналісти рекомендують, щоб розмір смуги огляду був приблизно рівним довжині руки дослідника [11, с. 40];

б) *квадратного (зонального)* – територію місця огляду ділять на квадрати чи зони та оглядають окремо кожен квадрат або зону (цей спосіб використовують для огляду ділянок місцевості – подвір'я, галявин, полів, лісонасаджень, а також будівель і приміщень – складів, цехів, баз, квартир, кімнат). Згідно з рекомендаціями американських науковців у межах квадрата чи зони огляд проводиться шляхом дослідження в одному напрямку, а потім завершення обстеження секції в перпендикулярному напрямку. Хоча це займає вдвічі більше часу, ніж лінійний (фронтальний) огляд, цей спосіб забезпечує ретельний огляд місцевості та великих за площею приміщень [11, с. 40].

Після завершення огляду частини місця має бути зроблено маркування, яке вказує на те, що ця ділянка обстежена [12, с. 14].

Як слушно стверджується у криміналістичній літературі, підхід до вибору способу пересування на місці огляду не має бути механічним. Необхідно виходити з конкретної обстановки та на підставі цього вирішувати питання про те, який спосіб (способи) найдоцільніше використовувати. Зокрема, помилково завжди використовувати обраний спосіб огляду на всю територію, що оглядається, оскільки її частину доречно оглянути використовуючи один спосіб, а решту – інший [13, с. 111].

Судовий огляд приміщень, у тому числі житла, як правило, здійснюється від периферії (вихідна точка огляду – вхід у приміщення). Під час такого огляду його суб'єкти рухаються вздовж лівої від входу стіни, оглядаючи всі об'єкти, що розташовані по

маршруту їхнього руху. Після цього оглядають протилежну від входу стіну та розташовані вздовж неї об'єкти. Потім праву від входу стіну та об'єкти вздовж неї, а згодом оглядають центр приміщення.

Натомість судовий огляд ділянки місцевості може здійснюватися всіма вищезазначеними способами. Вибір вихідної точки огляду та напрям руху на місці, що оглядається, вирішується у кожному конкретному випадку залежно від чинників, про які вже йшлося раніше.

Водночас під час судового огляду місцевості іноді виявляється, що початково визначені його межі є недостатніми, а тому виникає необхідність в огляді додаткових ділянок місцевості [14, с. 13].

У тактиці огляду місця події прийнято виокремлювати ще й такі дві стадії – статичну і динамічну. Наведений підхід цілком може бути застосований і до огляду на місці.

Статична стадія дослідницького етапу судового огляду покликана забезпечити сприйняття, обстеження та фіксацію обстановки місця огляду, об'єктів, що знаходяться у його межах та мають значення для кримінального провадження, у їх нерухомому (статичному) стані. Вона дає можливість з'ясувати, які об'єкти знаходяться на місці, їх розташування, взаємозв'язок елементів обстановки, зовнішній вигляд, стан, не пересуваючи їх, тобто нічого не чіпаючи та не змінюючи.

Ця стадія включає виготовлення орієнтуючих та оглядових світлин, відеозйомку дрібним і середнім планами, а також фіксацію обстановки місця огляду, взаєморозташування її елементів, певних слідів у протоколі огляду місця чи огляду речового доказу за місцезнаходженням, у схемах.

Натомість **динамічна стадія** передбачає активний огляд об'єктів на місці поодиноці, переміщуючи їх, задля виявлення ознак, властивостей, латентних слідів, використовуючи технічні засоби. Об'єкти дозволяється пересувати, перевертати, розбирати тощо. Необхідно оглянути поверхню предметів, їх уламків тощо. Детально оглядаючи об'єкти та відшуковуючи на них сліди, необхідно дотримуватися криміналістичних рекомендацій про способи спостереження, виявлення, дослі-

дження, фіксації слідів та інших речових доказів. Також доцільно звертати увагу на обставини, що вказують на часові параметри залишених слідів. Ця стадія включає і вилучення об'єктів, які перед тим фіксувалися у стані спокою.

Під час динамічної стадії допускають прості дослідні дії. Для прикладу, аби встановити чи видають скрип двері, їх відкривають і закривають. Такі нескладні дії не підмінюють слідчий експеримент як самостійну слідчу (розшукову) дію, адже не спрямовані на з'ясування чутності звуку відкривання дверей із сусідньої кімнати чи квартири.

На цій стадії виготовляють вузлові та детальні зйомки об'єктів на місці судового огляду, проводять відеозйомку великим планом, здійснюють їх опис у протоколі, відображення у схемах.

З огляду на те, що місце огляду може займати чималу територію, здійснюють чергування статичної та динамічної стадій щодо окремих частин місця огляду.

У кожному випадку проведення огляду на місці важливо враховувати вид кримінального правопорушення, що є предметом судового розгляду, і, базуючись на цьому, обстежувати обстановку місця, виявляти ті чи інші обставини. Водночас не варто забувати, що відомості на місці судового огляду можуть бути умисно нав'язані не тільки слідчому, який проводив огляд місця події, але й суду та учасникам судового провадження. Тому доцільно піддати обґрунтованому сумніву ті чи інші обставини, встановлені за наслідками огляду місця, а отже, і версію сторони обвинувачення щодо події кримінального правопорушення.

Впродовж судового огляду головуючий зобов'язаний надати можливість усім його учасникам ретельно обстежити обстановку, не обмежуючи їх ні у часі, ні у кількості об'єктів.

Запитання учасникам кримінального провадження, які беруть участь в огляді на місці, можуть бути поставлені на будь-якій стадії дослідницького етапу.

Якщо огляд на місці відбувається впродовж тривалого часу, може виникнути необхідність в оголошенні перерви для відпочинку його учасників. Перед цим слід скласти частину протоколу огляду місця,

в якому зафіксувати все, що було оглянуто до перерви. Також зазначити точний час початку перерви та відновлення огляду [14, с. 11].

Судовий огляд речових доказів і документів також відбувається від загального до окремого – від оголошення найменування речового доказу чи документа, реквізитів документа – до ретельного вивчення тих ознак, властивостей предмета або тієї частини документа, яка має або може мати значення для кримінального провадження. Огляд речових доказів і документів під час судового розгляду має відбуватися у спосіб, що виключає їх пошкодження або знищення.

Тактика судового огляду речового доказу включає з'ясування належності та допустимості такого доказу, вивчення його стану, ознак і властивостей, виявлення інших відомостей, що мають значення для кримінального провадження, у такій послідовності: а) головуєчий оголошує, який речовий доказ оглядатиметься, повідомляє в результаті якої процесуальної дії він одержаний та приєднаний до матеріалів кримінального провадження; б) за необхідності головуєчий повідомляє про призначення речового доказу та правила поводження з ним; в) спочатку речовий доказ оглядає суд, звертаючи увагу на його індивідуальні ознаки, з'ясовуючи зв'язок з подією кримінального правопорушення, виявляючи дефекти та інші особливості, зокрема, що вказують на те, чи він використовувався за призначенням; г) опісля він передається для обстеження учасникам судового провадження; г') учасники судового провадження вправі висловити свою позицію з приводу речового доказу та його огляду; д) за необхідності учасники судового провадження можуть поставити запитання свідкам, експерту, спеціалісту, які оглядали речовий доказ. Такі дії поєднуються з дослідженням обставин, пов'язаних з речовим доказом.

Поряд з оглядом здійснюється й перевірка речового доказу, яка охоплює визначення його справжності, незмінності стану, ознак і властивостей з моменту одержання у стадії досудового розслідування.

Судовий огляд документів доцільно проводити за денного освітлення. Їх необ-

хідно оглядати при прямому і боковому освітленні, у відбитому світлі та на просвіт. За необхідності використовують лупу та ультрафіолетове випромінювання. Корисно до початку огляду одержати зразок документа, аналогічний тому, який підлягає судовому огляду.

Огляд документів складається з двох етапів: 1) вивчення змісту документа; 2) з'ясування того, чи не піддавався він яким-небудь змінам [15, с. 1590-1591; 16, с. 401].

На першому етапі необхідно дослідити основний зміст документа, всі написи, резолюції, помітки на ньому. Текст слід читати повільно, зосереджуючись на кожному слові, звертаючи увагу на тому, чи немає суперечностей між змістом документа та зальновідомими фактами, з'ясованими у цьому кримінальному провадженні, а також на помилки у тексті. Після цього належить перевірити, чи наявні всі реквізити, без яких документ цього виду не можна вважати дійсним (належний бланк, відбиток печатки, номер, дата, підписи посадових осіб) або чи немає зайвих реквізитів. Також слід з'ясувати, чи немає суперечностей між відбитком печатки і бланком документа (для прикладу, чи відповідає назва організації, яка видала документ). Потім належить перевірити, чи не підписала документ посадова особа, яка не уповноважена на це. Це здійснюється завдяки попередньому ознайомленню з внутрішніми документами підприємства, установи, організації, а також допиту їх керівників. Опісля оглядають краї документа, звертають увагу на їхню форму (різані рівні, різані звивисті, рвані) та на відстань між текстом і краями документа. Далі вивчають усі наявні на документі пошкодження, помарки, визначають їхній розмір, форму, характер та розташування. Після цього порівнюють дату видачі документа з характером ліній згину (старі чи недавнього походження).

Особливу увагу слід звернути на можливість підробки бланка документа за допомогою копіювальної техніки [16, с. 401].

На другому етапі документ оглядається на предмет наявності ознак матеріальної підробки. Так, на підчистку можуть вказувати: шершавість волокон паперу, пошкодження захисної сітки, зменшення

товщини паперу та розмитість нових штрихів на ділянці підчистки, залишки штрихів видаленого тексту, рельєфні штрихи видаленого тексту на звороті документа. Про витравлювання свідчать: матові жовтуваті або сіруваті плями, розмитість та зміна кольору штрихів, нанесених на ділянку, що піддавалася витравлюванню, пошкодження захисної сітки та розташованих поряд знаків тексту, залишки штрихів витравленого тексту, відмінність у кольорі та інтенсивності люмінесцентності місця витравлювання та інших ділянок документа. У разі дописки мають місце: зменшення інтервалів між буквами і словами, відхилення від напряму лінії письма, загинання дописки біля правого краю документа, відмінність у величині рельєфу основного тексту і дописки, у структурі штрихів, відтінках штрихів основного тексту і дописки. Характерними ознаками технічної підробки підпису є: звивистість і тупі закінчення штрихів, сліди зупинки інструмента для написання у вигляді потовщень чи переривів штрихів, наявність у штрихах та біля них частин іншого барвника, наявність рельєфу у чорнильних штрихах. Про підробку відбиток печаток, штампів вказують: нестандартність літер, неоднорівна висота, ширина літер, різна товщина штрихів, різні проміжки між словами і літерами, нерадіальне розташування знаків по обводу, дзеркальність окремих знаків, помилки у тексті, розпливчатість окремих штрихів. Для переклейки фотографій характерне: відсутність на фотографії відбитку печатки, неспівпадіння частин відбитку печатки на документі та на фотографії, надрізи, забруднення і припіднятість волокон паперу на документі біля фотографії [17, с. 199-201].

Висновки та пропозиції. Дослідницький етап проведення судового огляду розпочинається зі сприйняття та вивчення судом і учасниками судового провадження обстановки місця огляду, взаєморозташування на ній відповідних об'єктів. Він охоплює три стадії: оглядову, статичну і динамічну.

На оглядовій стадії головуючий, оперуючи уже перевіреною під час судового розгляду інформацією, вчиняє такі

дії та приймає такі рішення: проводить попередній або загальний огляд на місці (рекогносцировку) з метою визначення його меж та способу виконання, а також вирішує інші організаційні й тактичні питання; визначає межі огляду на місці, що піддаватиметься дослідженню; визначає зону у безпосередній близькості від місця судового огляду для розташування обладнання та устаткування, що використовуватимуться впродовж виконання цієї процесуальної дії, а також зону для тимчасового зберігання вилучених доказів; приймає рішення про спосіб огляду на місці. Статична стадія дослідницького етапу судового огляду покликана забезпечити сприйняття, обстеження та фіксацію обстановки місця огляду, об'єктів, що знаходяться у його межах та мають значення для кримінального провадження, у їх нерухомому (статичному) стані. Натомість динамічна стадія передбачає активний огляд об'єктів на місці поодиночі, переміщуючи їх, задля виявлення ознак, властивостей, латентних слідів, використовуючи технічні засоби.

Список використаної літератури:

1. Биленчук П.Д., Сервецкий И.В., Остапенко А.И. Осмотр места происшествия : учебное пособие. Киев : Академия МВД Украины, 1993. 51 с.
2. Белкин Р.С., Лившиц Е.М. Тактика следственных действий. Москва, 1997. 176 с.
3. Антонов В.П. Особенности организации производства осмотра места происшествия по делам террористической направленности : учебно-методическое пособие. Москва : Юрлитинформ, 2006. 96 с.
4. Хрусталеv В.Н., Трубицын Р.Ю. Участие специалиста-криминалиста в следственных действиях. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 208 с.
5. Осмотр места происшествия : справочник следователя. 2-изд. Москва : Юрид. лит., 1982. 272 с.
6. Crime Scene Investigation: A Guide for Law Enforcement. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2000. 49 с.
7. Карабанов А.Л., Мелькин С.К. Осмотр места происшествия : справочно-методическое пособие. Москва : Волтерс Клувер, 2011. 128 с.

8. Руководство для следователей по осмотру места происшествия : учебно-практическое пособие / А.В. Боловинов, С.И. Данилова, Л.С. Корнева и др.; под ред. И.А. Попова, Г.В. Костылевой, Н.Е. Муженской. Москва : Проспект, 2011. 440 с.
9. Осмотр места происшествия / Под ред. А.Н. Васильева. Москва: Госюриздат, 1960. 380 с.
10. Комягина Ю.С. Лаврухин С.В. Следственные действия: сущность, классификация, принципы. Москва : Юрлитинформ, 2009. 248 с.
11. Crime Scene Investigation: A Guide for Law Enforcement. Washington, D.C.: Bureau of Justice Assistance U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, National Forensic Science Technology Center, 2013. 180 с.
12. Introduction to Criminalistics. Chapter 1. Investigation the Crime Scene. Jones & Bartlett Learning, LLC. 29 с.
13. Мамонов В.С., Степанов В.В. Осмотр места происшествия: правовые, научные основы и практика применения. Москва : Юрлитинформ, 2010. 184 с.
14. Осмотр трупа на месте его обнаружения. Руководство / под ред. А.А. Матышева. Санкт-Петербург : Лань, 1997. 288 с.
15. Никитина О.П. Судебный осмотр документа как метод проверки достоверности заявления о фальсификации доказательств в арбитражном процессе. *Право и политика*. 2012. № 9. С. 1587-1601.
16. Амеліна А.С. Особливості проведення огляду документів під час розслідування злочинів у сфері оподаткування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 400-402.
17. Селиванов Н.А., Теребилов В.И. Первоначальные следственные действия. Москва : Госюриздат, 1956. 283 с.

Tymoshuk V. The research stage of the judicial inspection in criminal proceedings

The organization, psychology and tactics of judicial inspection in the forensic literature is divided into three stages: preparatory, research and final.

For the purposes of the inspection, in addition to the category "stage", forensics also uses the term "stage". They are in whole – part ratio. Therefore, the foregoing stages of judicial inspection are divided into smaller components – stages that fill the content of a particular stage.

The research phase of judicial inspection is the central, most time consuming part of this procedural action. It begins with the perception and examination of the location of the inspection site and the location of the relevant objects by the court and the participants in the court proceedings.

The research phase of the judicial review covers three stages: review, static and dynamic.

At the review stage, the chairman, acting on the already verified information during court proceedings, makes the following actions and makes the following decisions: conducts preliminary or general inspection on the spot (reconnaissance) in order to determine its boundaries and method of implementation, as well as to solve other organizational and tactical issues; determines the boundaries of the survey at the site to be surveyed; defines an area in the immediate vicinity of the place of judicial review for the location of the equipment and equipment to be used during the execution of this procedural action, as well as an area for the temporary storage of the seized evidence; decides on how to inspect on site.

The most common is the circular view. In addition, the judicial inspection can be implemented in linear (frontal) and square (zonal) ways.

In the tactics of on-site inspection, it is customary to distinguish between static and dynamic stages. The static stage of the research phase of the judicial inspection is intended to ensure the perception, examination and fixation of the situation of the inspection site, objects within it and relevant for criminal proceedings, in their immobile (static) state. Instead, the dynamic stage involves actively inspecting objects on the spot individually, moving them to identify features, properties, latent traces, using technical means.

Forensic examination of physical evidence and documents also proceeds from general to individual – from the announcement of the name of the physical evidence or document, the details of the document – to a careful examination of those features, characteristics of the object or that part of the document that is or may be relevant for criminal proceedings. Examination of physical evidence and documents during the trial should be conducted in a way that excludes their damage or destruction.

Key words: *criminal proceedings, trial, tactics of judicial investigation, on-site inspection, physical evidence examination, document inspection.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.11>**С. С. Волинець**

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено сутнісні характеристики громадянського суспільства як об'єкта державної політики: ознаки, умови розвитку, структура, особливості співвідношення з державою. Названо ключові суспільні явища та процеси, необхідні для його становлення. Наголошено на тому, що становлення та розвиток громадянського суспільства залежать як від об'єктивних (соціально-економічна ситуація, темпи суспільно-політичних змін, стан нормативно-правової бази в державі тощо), так і від суб'єктивних (менталітет та культурні традиції суспільства, політична воля представників влади та панівної еліти тощо) факторів. Водночас вказано на необхідність однакового їх врахування під час розробки та впровадження заходів зі сприяння розвитку громадянського суспільства, визначення напрямів та шляхів їх реалізації.

З огляду на визначені у статті ознаки, умови розвитку та структурні елементи громадянського суспільства сформульовано напрями сприяння його розвитку, на які повинні бути зорієнтовані у своїй діяльності органи влади. Підкреслено значення органів влади у формуванні ознак та забезпеченні умов для розвитку громадянського суспільства. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що основна роль держави у цьому процесі зводиться до: забезпечення умов та можливостей для впливу громадян на органи влади, захисту ними своїх прав та інтересів, задоволення потреб; виховання громадян та навчання їх правильно й ефективно використовувати зазначені вище умови і можливості. При цьому наголошено на необхідності формування державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та розроблення на її основі програмних документів, які визначають практичні заходи та задіяні у їх реалізації органи влади, а також розподіляють між цими владними інститутами функції та повноваження. Зазначається, що завдяки цьому можна уникнути управлінського хаосу, мобілізувати, організувати та спрямовувати діяльність органів влади.

Ключові слова: народовладдя, народний суверенітет, громадянськість, громадянин, громадські об'єднання, громадянська активність, держава, органи влади.

Постановка проблеми. Сьогодні до питання розвитку громадянського суспільства прикута увага не лише науковців, але й представників владних та політичних кіл, які висловлюють різні міркування щодо необхідних кроків з боку держави для його активізації. Разом з тим форму-

вання та ефективна реалізація державної політики у вказаній сфері вимагають чіткого розуміння сутності та змісту такого явища, як громадянське суспільство, його ознак, структури, умов розвитку, особливостей співвідношення з державою. Знання про його природу, механізми функціонування його складових елементів та особливості взаємодії між ними дозволяє

визначити цілі та напрями впливу на них, а отже – на становлення та розвиток громадянського суспільства. Без відповідних знань будь-яке втручання держави у цей процес може мати негативні наслідки, уповільнити його або й зовсім зробити неможливим. З огляду на це набуває актуальності та стає вкрай важливим питання дослідження громадянського суспільства як об'єкта державної політики.

Аналіз досліджень і публікацій.

Вчені здавна приділяли увагу вивченню ознак та характеристик громадянського суспільства. Про них, зокрема, писали у своїх працях такі видатні мислителі, як Ж.-Ж. Руссо, І. Кант, Г. Гегель, Д. Юм, Т. Пейн. У наш час до різних аспектів вказаного питання зверталися Р. Дарендорф, Р. Патнем, Ю. Габермас, А. Хіршман, В. Гавел, С. Гінер, Б. Барбер, Г. Алмонд, С. Верба, Е. Холл та інші.

Серед вітчизняних науковців, які досліджували природу громадянського суспільства, насамперед слід виділити Ф. Рудича та А. Колодій. Крім того, варто також відмітити роботи О. Лотюк, О. Михайловської, В. Степаненка, А. Карася, Г. Зеленько, Л. Томаша, І. Кресіни.

Мета дослідження полягає у визначенні сутнісних рис та характеристик громадянського суспільства та формулюванні на їх основі напрямів реалізації державної політики сприяння його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців відсутня однастайність щодо сутнісних ознак та характеристик громадянського суспільства. Дехто стверджує, що вони взагалі не були повністю втілені в жодній країні, тому громадянське суспільство слід більше розглядати як теоретичний ідеал, ніж практичну реальність [1, с. 42]. Значною мірою погоджуючись з таким твердженням, зауважимо, однак, що воно є доволі суб'єктивним і залежить від того, які ознаки та риси той чи інший дослідник вважає характерними для громадянського суспільства.

Так, французький філософ XVIII століття Ж.-Ж. Руссо вважав головною ознакою громадянського суспільства участь кожного громадянина в державних справах та повновладдя народу [2, с. 14], а німецький мислитель І. Кант до його

основних принципів відносив свободу, рівність і самостійність громадян, кожний з яких розглядався ним як засіб процвітання і щастя всього суспільства [3, с. 27].

Німецький філософ XIX століття Г. Гегель називав такі невіддільні риси громадянського суспільства: приватну власність як матеріальну основу особистої свободи індивіда; визнання державою прав, свобод і законних інтересів громадян; державно-правовий захист особистої свободи громадян; всезагальну обізнаність у справах суспільства і держави; велике значення і високий рівень розвинутої громадської думки; розвиненість правової системи та ефективність правового регулювання; принцип справедливості, що втілюється у неухильному дотриманні вимог законів; важливу роль правосуддя у вирішенні конфліктів, захисті громадян та суспільних інтересів; наявність суспільних класів, корпорацій та інститутів [4, с. 9].

У XX столітті поглиблення інтересу представників різних галузей науки до дослідження громадянського суспільства спричинило появу низки інтерпретацій його основних рис та ознак.

А. Хіршман зазначає, що в ліберальній традиції громадянське суспільство має наступні риси: пріоритет приватної власності і пов'язаних з нею інтересів власників; високий рівень можливостей самореалізації особистості; наявність «середнього класу»; функціонування суспільно-політичних та правозахисних організацій; розвиток та ствердження громадянськості [5, с. 143].

Р. Дарендорф серед специфічних ознак громадянського суспільства виділив: наявність великої кількості автономних і незалежних від влади організацій та інститутів, у яких люди можуть реалізувати свої життєві інтереси; особливу «громадянську» поведінку та свідомість людей, невіддільними складниками яких є терпимість, ввічливість, ненасильство. Р. Дарендорф, перефразовуючи відомий вислів президента США Дж. Кеннеді, стверджує, що громадянин як представник громадянського суспільства не питає, що інші, особливо держава, можуть зробити для нього, а сам робить щось власними зусиллями [6, с. 66].

Р. Патнем виділяє такі характеристики громадянського суспільства: активну

та орієнтовану на суспільні цілі позицію громадян, елітарні політичні відносини, а також засновані на довірі та співпраці суспільні відносини [7, с. 93].

Щонайменше п'ять базових характеристик, як вважають С. Гінер і Е. Холл, притаманні громадянському суспільству: індивідуалізм, приватне життя, ринок, плюралізм і соціальна диференціація [8, с. 17].

Натомість В. Гавел говорить про три опори громадянського суспільства: принцип добровільного об'єднання приватних осіб, децентралізація державної влади, а також делегування частини її повноважень неурядовим організаціям. Він бачить у громадянському суспільстві один з найкращих засобів самореалізації людини, а в його основі – наділеного усіма основними правами громадянина [9].

Вітчизняні фахівці у сфері державного управління обов'язковими ознаками громадянського суспільства вважають:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери публічного життя і громадської думки;

- організованість публічного життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;

- взаємну відповідальність держави та громадян за виконання законів;

- розвинутість самоврядування, добровільність асоціацій та незалежність від держави;

- зорієнтованість діяльності на громадські інтереси та публічну політику, наслідком чого є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва [10, с. 46].

Узагальнюючи погляди зарубіжних та вітчизняних науковців, виходячи з авторського розуміння громадянського суспільства, виділимо такі його характерні риси та ознаки.

1. Соціальною основою громадянського суспільства є громадянин. Проте не будь-яке суспільство громадян автоматично стає громадянським. Для цього його члени повинні володіти одночасно двома такими характеристиками:

- а) громадянство – забезпеченість громадян належними умовами існування [11, с. 9], повне їх членство у пев-

ному суспільстві, особливий соціальний статус, що дає індивідам рівні права та обов'язки, владу та відповідальність, свободу та підпорядкування, забезпечує соціалізацію принципу рівності [12, с. 18];

- б) громадянськість – якісна характеристика громадянина [13, с. 104], його громадська зорієнтованість та здатність до взаємодії, «громадянська доброчесність», що означає самоконтроль, відповідальне ставлення до своїх прав і сумлінне виконання обов'язків громадянина: участь у суспільному житті, а також у формуванні органів влади, здійснення контролю за ними і впливу на політику, яку вони проводять [14].

Якщо громадянство як формальний статус громадянина передбачає його наділення певною сукупністю прав, свобод та обов'язків, то громадянськість як якісна ознака є більш широким поняттям та вказує, чи дотримується громадянин своїх обов'язків, чи користується наданими йому правами, наскільки і в якому обсязі [15, с. 65].

2. Ініціативність, висока соціальна та суспільно-корисна активність громадян, яка може мати різні форми – від участі у виборах та референдумах, членства у політичних партіях та громадських об'єднаннях до діяльності у різноманітних громадських структурах – житлових товариствах, квартальних комітетах, клубах за інтересами тощо.

3. Економічна самостійність членів суспільства від держави, в основі якої лежить ринкова економіка, високий рівень матеріального забезпечення громадян, наявність та захищеність приватної власності, право вільно розпоряджатися нею. Достатній рівень прибутку та володіння приватною власністю як матеріальною основою особистої свободи і розвитку дозволяють громадянам задовольняти свої потреби, відчувати упевненість в завтрашньому дні, спонукають їх до громадської активності та вирішення суспільних проблем. Рушійною силою громадянського суспільства, таким чином, постає потужний середній клас, економічно незалежні індивіди з високим рівнем свідомості та соціальної відповідальності, які здійснюють соціальний контроль у суспільстві та є двигуном громадянських ініціатив.

4. Якісними характеристиками та моральним фундаментом громадянського суспільства є: критичне ставлення до дійсності, чесність, порядність, справедливість, гуманність, поміркованість, толерантність, довіра, ввічливість, взаємоповага, взаємодопомога та взаємна відповідальність за наслідки власних дій у стосунках громадян один з одним та з органами влади.

5. Народний суверенітет, що означає заперечення патерналізму у відносинах між особистістю і державою, полягає у відсутності жорсткої регламентації з боку держави приватного життя громадян, відносній самостійності і незалежності членів суспільства від державних структур, їх спроможності до самоорганізації, самоуправління, самоврядування. Людина дотримується настанов держави, але не дозволяє їй та її структурам поглинути свою особистість та своє життя. Разом з тим спроможність громадян і соціуму загалом до самоорганізації і самоврядування є принциповою ознакою, за якою можна судити про можливість розвитку або сформованість громадянського суспільства у тій чи іншій державі [11, с. 10].

6. Народовладдя та доступ усіх громадян до участі в державних і суспільних справах, які реалізуються через форми прямої та безпосередньої демократії, а також децентралізацію владних повноважень і наділення частиною влади органів самоврядування, громадян та їх об'єднань, що беруть активну участь у розвитку місцевих громад та держави, виконанні окремих програм або повноважень органів влади.

7. Публічність, відкритість, прозорість влади, забезпечення права громадян на доступ до повної й об'єктивної інформації про стан справ у державі і діяльність владних структур, наявність у громадськості дієвих механізмів контролю за діями влади, реального впливу на формування та ухвалення управлінських рішень. Посадові особи органів влади при цьому відчувають відповідальність за стан справ у державному апараті та державі, свою діяльність, ухвалені рішення та їх наслідки, вірять в силу і впливовість громадської думки, розуміють важливість участі громадян у житті суспільства, а також необхідність підтримки громадських ініці-

атив шляхом створення сприятливих умов для їх виникнення та реалізації.

8. Наявність тісних соціальних зв'язків, політичних, економічних, правових та культурних відносин, громадської співпраці, комунікації, координації, активної взаємодії громадян на основі рівності, взаємної довіри, поваги. Кооперація та солідарність між членами суспільства забезпечує своєю чергою домінування суспільного інтересу над індивідуально-корпоративними інтересами, подолання суперечностей між ними та їх узгодження, усвідомлення громадянами загального інтересу.

Почуття колективності членів громадянського суспільства при цьому неможливо уявити без усвідомлення ними приналежності до однієї нації, національної згоди, збереження національно-культурних цінностей, традицій, звичаїв [16, с. 334-341]. У цьому контексті громадянське суспільство постає як механізм соціального партнерства, який виключає можливість існування двох протилежних моралей, як це, на жаль, спостерігається в Україні (мораль Майдану та Антимайдану) [17, с. 32], робить можливим визрівання політичної (громадянської) нації [18] та може бути реалізований у формі націократії – цілісного суспільного організму, в якому громадянське суспільство переросло в державне ціле, а держава своєю чергою виступає виразником колективної волі, засобом задоволення потреб суспільства і кожного його члена [19, с. 138].

9. Розвинутий «третій сектор», широка сфера публічних відносин, в якій активно діють громадські об'єднання, а також громадянська залученість до таких об'єднань. При цьому слід пам'ятати, що громадські об'єднання існують у тому числі в авторитарних і тоталітарних країнах, де вони створюються з ініціативи влади і виконують переважно ідеологічні і політичні функції. Тому ознакою громадянського суспільства є не сам факт існування громадських об'єднань, а характер їх створення та виконувани ними функції.

У громадянському суспільстві громадські об'єднання формуються добровільно на засадах самоорганізації та самоврядування, є незалежними від держави, носять неприбутковий характер, відображають

увесь спектр інтересів суспільства, сприяють реалізації потреб та захисту прав громадян, тісно взаємодіють з органами влади та контролюють їх.

10. Пліуралізм ідей, цінностей, думок, інтересів, переконань і пріоритетів. Для громадянського суспільства характерне діалогічність мислення і поведінки («я не поділяю його ідей, але він має право на свою думку») [20, с. 130].

11. Гарантування і забезпечення рівних прав і свобод громадян, які разом з честю та гідністю людини визнаються вищими соціальними цінностями, а також рівних можливостей для реалізації громадянами своїх інтересів і цілей.

12. Верховенство права у відносинах громадян з владою і між собою в усіх сферах суспільного життя, правова захищеність, рівність закону для всіх, рівність та відповідальність перед законом членів суспільства незалежно від соціального статусу, повага до діючих правових норм та суворе їх дотримання з боку державних органів, громадських об'єднань та окремих громадян.

13. Відсутність перебільшень та крайнощів – пріоритету держави в особі державних органів, анархії в управлінні суспільними справами, правового нігілізму, несприйняття людьми політичних структур та інститутів, соціально-економічних реформ і перетворень. Рівновага та баланс є однією з основних умов існування і подальшого розвитку громадянського суспільства [21].

Підсумовуючи, зауважимо, що неможливо визначити, які з наведених вище ознак є більш чи менш важливими, бо всі вони мають універсальний характер, доповнюють одна одну та залежать одна від одної. Ба більше, зосередження уваги на формуванні лише якої-небудь окремої ознаки може мати негативні наслідки, як-от свавілля у разі безмежної абсолютизації свободи [22, с. 472]. Зважаючи на це, наведені ознаки громадянського суспільства слід формувати паралельно. Важливо також наголосити на тому, що їх формування або наявність водночас є невіддільною умовою становлення і розвитку громадянського суспільства.

Крім визначених вище ознак, до ключових суспільних явищ та процесів,

необхідних для розвитку громадянського суспільства, слід також віднести:

- бажання влади та політичної еліти сприяти розвитку громадянського суспільства, а також їх готовність до співпраці з громадськістю;

- наявність якісної, ефективної та цілісної нормативно-правової бази;

- здатність та вміння громадян правильно використовувати надані їм права, можливості й інструменти для громадської активності, а також високий рівень компетентності та правової культури в системі органів влади, готовність їх працівників реагувати на суспільні пріоритети та впроваджувати практику належного врядування;

- наявність у суспільства «сприятливого» громадянського менталітету. Ця умова є визначальною, оскільки не всі ментальні риси та особливості прийнятні для громадянського суспільства. Так, скажімо, небажання брати на себе відповідальність, індиферентність та соціальна інертність, патерналізм і тяжіння до сильної руки перешкоджають його розвитку або унеможливають взагалі його існування.

Говорячи про розвиток громадянського суспільства, варто звернути увагу на те, що цей процес у різних країнах протікає по-різному. Г. Зеленько пов'язує це, зокрема, з такими основними факторами: тип і темпи зміни системи; культурні традиції та ступінь суспільної самоорганізації; рівень соціально-економічного розвитку [23, с. 83-84].

Отже, розвиток громадянського суспільства залежить як від об'єктивних (соціально-економічна ситуація в державі, темпи суспільно-політичних змін, стан нормативно-правової бази тощо), так і суб'єктивних (політична воля влади та панівної еліти, менталітет і культурні традиції суспільства тощо) факторів, явищ та процесів. Другі зазвичай є більш значимими, важливими та неминуче детермінують зміни об'єктивних факторів. Проте як одні, так й інші повинні однаковою мірою враховуватись під час розробки і впровадження заходів зі сприяння розвитку громадянського суспільства, визначення напрямів та шляхів їх реалізації.

Для повного розуміння змісту і можливих напрямів державної політики, крім ознак,

умов та факторів розвитку громадянського суспільства, необхідно також визначити його структуру. Це питання не має єдності та часто викликає суперечливі погляди у дослідників. Так, О. Лотюк виділяє три основні підходи до розуміння внутрішньої будови громадянського суспільства, які сьогодні домінують у науковому дискурсі:

1) «широкий підхід» – ототожнює структуру громадянського суспільства з системою усіх конституційних цінностей, суб'єктів, відносин і процесів, які не пов'язані безпосередньо з державою;

2) інституційний підхід – визначає структуру громадянського суспільства як поєднання різних його організацій та інститутів;

3) комбінований підхід – внутрішня будова громадянського суспільства розглядається як система, представлена вільними та рівноправними індивідами, їх об'єднаннями, усталеними зв'язками та відносинами між ними [24, с. 290].

Враховуючи зазначені підходи, а також виходячи з власної позиції, автор вважає, що громадянське суспільство має складну, багаторівневу структуру, яка складається з: окремих громадян; різних за організаційно-правовою формою та спрямуванням громадських об'єднань; органів публічної влади.

Одним з найбільш дискусійних є питання щодо того, які саме громадські об'єднання належать до структурних елементів громадянського суспільства. На думку одних вчених, громадянське суспільство є сферою міжособових відносин, до структури якої входять соціальні групи, організації і рухи винятково неполітичного, недержавного характеру. Друга група дослідників вважає, що громадянському суспільству притаманний у тому числі політичний вимір, а його структура включає не лише громадські організації та рухи, але і політичні партії, орієнтовані на участь у державній владі [25, с. 63-64].

Автор поділяє першу точку зору, якої, зокрема, дотримуються Б. Барбер, Г. Алмонд, С. Верба, та вважає, що громадянське суспільство закінчується там і тоді, де і коли починається боротьба за владу, пошук матеріальних переваг та особистих привілеїв. Тому до структури громадянського суспільства входять лише ті

громадські об'єднання, які ставлять перед собою винятково суспільно значимі цілі та не переслідують політичної чи фінансової вигоди. Враховуючи це, структурними елементами громадянського суспільства не можуть бути політичні партії, організації та рухи, оскільки основною метою їх діяльності є здобуття, використання та утримання політичної влади, а також формування і реалізація пов'язаних з цією метою політичних проектів.

Водночас до структурних елементів громадянського суспільства слід відносити:

– як зареєстровані, так і не зареєстровані громадські об'єднання, які своєю діяльністю не порушують діючого законодавства, прав і свобод громадян;

– як критично налаштовані, так і лояльні до влади громадські об'єднання, які можуть позитивно для суспільства впливати на владні установи та їх рішення.

Навіть більше, враховуючи інформатизацію всіх сфер діяльності сучасної людини, бурхливий розвиток нових інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних інтернет-мереж, до структурних елементів громадянського суспільства можна віднести також громадських активістів-блогерів, різноманітні віртуальні співтовариства та мережеві спільноти, які використовують електронні засоби та мережі з метою об'єднання і координації своїх дій щодо вирішення суспільних проблем, моніторингу і контролю діяльності органів влади, захисту суспільних інтересів, задоволення власних потреб тощо.

Невіддільним структурним складником громадянського суспільства є органи публічної влади, через які громадяни можуть здійснювати свою владу, впливати на розвиток держави і суспільства, захищати свої права та свободи. Як соціальне явище публічна влада виступає невіддільним атрибутом суспільства на всіх етапах його розвитку й існує в межах суспільних відносин з метою підтримання його функціонування. Поняття «публічність влади» включає широку сферу доступу громадян до участі в управлінні державними та суспільними справами через принцип представництва, децентралізацію і розподіл владних повноважень, обрання відповідних органів, їх відкритість і здійснення контролю їх діяльності, залучення

громадян до ухвалення важливих суспільних рішень [26, с. 175].

«Юридична енциклопедія» до основних видів публічної влади відносить: владу народу як безпосереднє народовладдя, безпосередню демократію (вибори, референдуми); державну владу; місцеве самоврядування – публічну владу, яка здійснюється територіальними громадами, представницькими органами (місцевими радами) та їх виконавчими комітетами, сільськими, селищними, міськими головами тощо [27, с. 196].

Таким чином, органи публічної влади постають як цілісна система органів державної влади, місцевого самоврядування та самоорганізації населення, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суспільства (народу) як єдиного джерела влади у державі.

При цьому органи влади є не просто структурним елементом громадянського суспільства, а гарантом його становлення і розвитку, без участі та втручання якого неможливо сформувати визначені вище ознаки й умови розвитку громадянського суспільства. Їх завдання – допомогти громадянському суспільству «підвестися на ноги» [28, с. 349], сформувавши державний устрій, що враховує потреби та підтримує повноцінний розвиток кожної людини, дозволяє громадянам та групам громадян дбати про власні інтереси, забезпечує їх засобами і механізмами впливу на владу, стимулює суспільно-корисну і соціально-значущу громадську активність, сприяє самоорганізації суспільства, розкриттю і реалізації ініціатив та потенціалу громадян.

С. Стеценко вважає, що така роль держави та органів влади проявляється у наступних публічно-правових зрізах:

- нормативно-правовому (формування належної нормативно-правової бази, встановлення загальних та зрозумілих «правил гри» для громадян, їх об'єднань та органів влади);

- організаційно-правовому (створення механізмів захисту і реалізації прав, протистіх і зрозумілих правил легалізації і реєстрації громадських об'єднань тощо);

- інституціональному (створення окремої державної структури, метою якої має

стати формулювання та реалізація засад державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства);

- правозахисному (створення системи захисту прав та інтересів громадян, забезпечення рівності усіх перед законом, невтручання влади у самоорганізацію громадян і діяльність громадських об'єднань, впровадження різноманітних форм державної підтримки їх існування та діяльності тощо) [29, с. 74-75].

Загалом погоджуємось із точкою зору С. Стеценка, але оскільки вона стосується передусім правового складника процесу розвитку громадянського суспільства і не враховує інші його напрями, вважаємо за потрібне доповнити зазначений вище перелік такими зрізами, як:

- соціально-економічний (формування середнього класу як рушійної сили громадянського суспільства, а також сприятливої для цього економічної політики, створення податкових стимулів для фінансування громадських об'єднань тощо);

- комунікаційно-мобілізаційний (сприяння росту громадської активності та ініціативи через налагодження взаємодії, прямого та зворотного зв'язку органів влади з громадськістю, запровадження різноманітних форм демократії участі та самоорганізації населення, залучення громадських об'єднань та окремих громадян до реалізації суспільних рішень, державної та місцевої політики, окремих заходів, проектів та програм, надання соціальних послуг тощо);

- освітньо-виховний (запровадження громадянської освіти, створення для громадян можливості отримати знання, вміння і навички, необхідні для життя і активної діяльності у громадянському суспільстві, формування у громадян та представників органів влади відповідної свідомості, цінностей, культури, правил та норм поведінки).

Таким чином, можна констатувати, що роль органів влади у розвитку громадянського суспільства зводиться до двох головних напрямів: а) забезпечення умов, можливостей, механізмів та засобів для впливу громадян та громадських об'єднань на владу, захисту ними своїх прав й інтересів, задоволення потреб; б) виховання

громадян, навчання їх правильно та ефективно використовувати зазначені умови, можливості та механізми. Ці напрями є взаємопов'язаними, тому увага органів влади має бути одночасно і рівною мірою зосереджена на них обох.

Це, наприклад, як з машиною: вмiти водити або мати машину ще не означає їздити на машині. Маючи машину, але не вмiючи її водити, ви не зможете їздити на ній, поки не навчитесь. Водночас, вмiючи водити, але не маючи машини, ви так само не зможете їздити на ній до тих пір, поки вона у вас не з'явиться. Висновок: щоб їздити на машині, необхідно, по-перше, мати її, а по-друге, вмiти її водити. Подібних прикладів можна навести безліч, але їхня суть зводиться до одного – для того, щоб щось зробити, необхідно мати можливість та відповідний інструмент, а також вмiти та знати як це зробити, користуючись тими можливостями та інструментами, які маєш. Це правило діє і для громадянського суспільства, а значить повинно враховуватись органами влади в процесі його розвитку.

Висновки і пропозиції. Аналіз змістовного наповнення громадянського суспільства як об'єкта державної політики дав нам можливість краще зрозуміти його сутність і природу, встановити низку важливих для сприяння розвитку громадянського суспільства позицій та підходів.

Зокрема, на основі сформульованих ознак, умов розвитку та структурних елементів громадянського суспільства можемо констатувати, що процес його становлення лежить у двох площинах: громадянській (діяльність громадян та їх об'єднань) та державній (функціонування органів влади). При цьому розвиток громадянського суспільства у жодній з цих площин неможливий без сприяння з боку держави та цілеспрямованої державної підтримки, спрямованої насамперед на: створення сприятливих умов для громадської активності та ініціативи; виховання та навчання громадян ефективно використовувати зазначені умови; впровадження практики належного врядування та підготовки кваліфікованих кадрів в органах влади, орієнтованих на громадян, їх потреби та проблеми.

Враховуючи це, державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства

повинна охоплювати різні сфери життя та реалізовуватись у таких напрямках, як: нормативно-правовий, організаційно-правовий, правозахисний, інституціональний, комунікаційно-мобілізаційний, соціально-економічний та освітньо-виховний. Зазначені напрями мають бути передбачені спеціальними програмними документами, що містять практичні заходи відповідної державної політики, чітко визначають задіяні у реалізації цих заходів органи та структури, розподіляють між ними функції та повноваження.

Таким чином, отримані нами висновки не лише визначають й уточнюють місце, роль та напрями участі держави у процесі розвитку громадянського суспільства, але й окреслюють також сферу подальших наукових досліджень, пов'язану, зокрема, з вивченням змісту згаданих вище програмних документів та передбачених ними механізмів реалізації державної політики у вказаній сфері.

Список використаної літератури:

1. Тимошенко В.І. Формування ідей та елементів громадянського суспільства в Україні: ретроспективний аналіз. *Право України*. 2014. № 4. С. 36-44.
2. Михайловська О.Г. Інституціоналізація громадянського суспільства в умовах політичної модернізації в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. Наук : 23.00.02 / Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ, 2009. 231 с.
3. Месюк М.П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 248 с.
4. Колодій А. Громадянське суспільство: ознаки, структурні елементи, співвідношення із державою. *Право України*. 2014. № 4. С. 9-16.
5. Hirschman A.O. *Essays in trespassing : economics to politics and beyond*. Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1982. 310 p.
6. Майструк Н.О. Розробка проблем суспільних трансформацій у концепції життєвих шансів Ральфа Дарендорфа. *Вісник НТУУ «КПІ»*. *Політологія. Соціологія. Право* : зб. наук. пр. Київ : НТУУ «КПІ», 2010. № 1 (5). С. 64-69.

7. Патнем Р.Д., Леонарді Р., Нанетті Р.Й. Творення демократії. Традиції творення громадської активності в сучасній Італії / пер. з англ. В. Ющенко. Київ : Основи, 2001. 304 с.
8. Білокопитов Д.В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2016. 211 с.
9. Громадянське суспільство і держава. URL: <http://studies.in.ua/krestovska-nm-teorija-derzhavy-i-prava/1523-rozdl-7-gromadyanske-susplstvo-derzhava.html>.
10. Управління суспільним розвитком. Вступ до спеціальності : навч. посіб. / А.М. Михненко, В.Д. Бакуменко, С.О. Кравченко, С.О. Борисевич. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 84 с.
11. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси: наук. розробка / Н.Ф. Бенюх, А.Й. Яскевич, І.В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С.О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2010. 52 с.
12. Marshall T. Citizenshıp and Social class. London, 1988. 85 p.
13. Цвих В.Ф. Профспілки у громадянському суспільстві: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2002. 376 с.
14. Колодій А. Сутність громадянського суспільства і механізми його впливу на політику. URL: <http://political-studies.com/?p=148>.
15. Пащенко В.І. Неурядові організації як інститут громадянського суспільства: методологія дослідження та стан в Україні : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. Київ, 2005. 202 с.
16. Корнієвський О. Методологічна роль концепту громадянського суспільства в політичній модернізації України. *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ). Київ : НІСД, 2013. 504 с.
17. Оніщенко Н. Громадянське суспільство і виклики часу: від теорії до практичних дій. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. Київ, 2014. № 7. С. 30-33.
18. Нестеренко Г.О. Соціально-економічні засади розвитку української політичної нації. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/3017/1/Nesterenko.pdf>.
19. Цокур Є. Становлення громадянського суспільства в Україні. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2010. Вип. 20. С. 135-144.
20. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку [Кол. монографія] / За ред. Ф.М. Рудича. Київ : Парламентське видавництво, 2005. 582 с.
21. Лотюк О.С. Категорія «громадянське суспільство» у вітчизняному та зарубіжному законодавстві. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/396-katehoriya-hromadyanske-suspilstvo-u-vitchyznyanomu-ta-zarubizhnomu-zakonodavstvi-lotiuk-o-s>.
22. Співак В. Громадянське суспільство в Україні : проблеми становлення в умовах глобальних трансформацій. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 468-476.
23. Зеленько Г.І. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн вишеградської групи та України) : дис. ... доктора політ. наук : 23.00.02 / Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. Київ, 2007. 387 с.
24. Лотюк О.С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2015. 445 с.
25. Узун Ю.В. Концепт «громадянське суспільство» в історії та теорії політичної думки : дис... канд. політ. наук: 23.00.01 / Одеський національний ун-т ім. І.І.Мечникова. Одеса, 2002. 206 с.
26. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар [та ін.]; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
27. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П – С. 736 с.
28. Громадянське суспільство політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін. ; за ред. М. П. Требіна. Харків : Право, 2013. 536 с.
29. Стеценко С.Г. Громадянське суспільство та соціальна держава: проблеми взаємодії. *Право України*. 2014. № 4. С. 71-80.

Volynets S. Characteristics of civil society as a state policy object

The study defines the essential characteristics of civil society as an object of state policy: signs, conditions of development, structure, peculiarities of relations with the state. It named the key social phenomena and processes necessary for its formation. The study emphasized that the formation and development of civil society depends both on objective (socio-economic situation, pace of socio-political changes, state of the normative-legal base in the state etc.) and subjective (mentality and cultural traditions of society, political will of the representatives of the authorities and the ruling elite etc.) of the factors. At the same time, the study indicated that these factors need to be equally taken into account when developing and implementing measures to promote the development of civil society, identifying areas and ways of their implementation.

Proceeding from the features, conditions of development and structural elements of civil society defined in the article, the study formulated the directions of promotion of its development, which should be oriented towards the activity of the authorities. The study emphasized the importance of authorities in shaping the characteristics and ensuring conditions for the development of civil society. On the basis of the analysis, the study concluded that the main role of the state in this process is: to provide conditions and opportunities for the citizens' influence on the authorities, protect their rights and interests, meet needs; educating citizens and learning them correctly and effectively use the above conditions and opportunities. At the same time, the study emphasized on the necessity of forming a state policy for promoting the development of civil society and developing on its basis program documents defining practical measures and institutions involved in their implementation, as well as distributing functions and powers between these authorities. The study noted that due to this, it is possible to avoid managerial chaos, mobilize, organize and direct the activities of the authorities.

Key words: *people's sovereignty, citizenship, citizen, public associations, civic activism, state, authorities.*

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.12>**А. М. Мальцева**здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ І ВИМОГИ ДО ПРОЦЕДУРИ УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті визначено інструменти забезпечення ефективності організації і вимоги до процедури ухвалення управлінських рішень. Встановлено, що втілення стратегічних планів реформування інновацій має відбуватися за певним порядком із забезпеченням системності впливів управління через синтез інновацій, методик і технологій. Наведено основні напрями оптимізації інструментів по забезпеченню ефективної організації технології ухвалення рішень управлінського характеру, зокрема легалізація процесів у напрямі лобістики, формування передумов для інтенсивнішого залучання громадських організацій, формування передумов для інтенсивнішого залучання громадських організацій, підтримка формування новітнього засобу, що має функціональне представництво інтересів. Визначено перспективні напрями наступного розвитку, що має зазнати інституціоналізація співдії, які забезпечують влада та бізнес, у нашій країні. Встановлено, що загалом завдяки інституціоналізації співдії, яку забезпечують влада та бізнес, основні зацікавлені сторони можуть відчутно знизити рівень своїх транзакційних витрат під час досягання цілей та забезпечити легітимізацію своєї роботи у сприйнятті громадськістю, адже вузькокорпоративним інтересам пізніше буде притаманне трансформування до суспільних. Розглянуто сучасні інструменти прийняття управлінських рішень у менеджменті, зокрема систему керування по цілях (MBO), систему і методику ПАТТЕРН (PATTERN) для рішення задач цілепокладання, планування, регулювання і контролю, систему і методику ПЕРТ (PERT) для рішення задач планування цільових комплексних програм і проектів, експертизу. Наведено типи корпоративної цілі. Наведено етапи методу PATTERN. Розкрито чотири умови для того, щоб прийняти управлінські рішення. Встановлено, щоб приймати управлінські рішення, необхідно дотримуватися низки вимог: для них необхідне наукове обґрунтування; формулювання чітких і конкретних цілей, заходів, ресурсної підтримки рішень; потрібно підготувати численні альтернативи; менеджери, ухвалюючи управлінські рішення, повинні мати свободу; має зберігатися принцип делегування повноважень та ін.

Ключові слова: управлінські рішення, інструменти прийняття управлінських рішень, корпоративні цілі, технології ухвалення рішень, методики ухвалення управлінських рішень.

Постановка проблеми. Передумови і ознаки виникнення інноваційного характеру управління в наш час представлені новими зв'язками, новими управлінськими інструментами, організаційними схемами і суспільними процесами. Потреби управлінських інновацій викликають появу новітніх цілей і управлінських задач, функцій та інструментів, через які вони здійснюються, зумовлюють необхідність у цілеспрямованості управлінської діяльності, спрямованої на кращі результати

процесів, які відбуваються у процесах та мають керовані системи. Вивчення способів інноваційного розвитку управлінських систем, їх методологічний та організаційний супровід для того, щоб проводити належну інноваційну модернізацію чинних чи побудову новітніх управлінських систем, варто розуміти як пріоритетні напрями управлінської діяльності в наш час. Обраним напрямом розвитку України передбачається не тільки уніфікація норм законодавства на національному рівні відповідно до норм Євросоюзу, а й реструктуризація державних владних органів,

якою передбачається реформа, насамперед, щодо кадрового забезпечення при постійному регламентованому контролі його якості. Європейськими, американськими та японськими стандартами держслужби є об'єктивність, справедливість, неупередженість та відданість інтересам суспільства. Зважаючи на те, що визначник результативності рішень управління – це критерій, який показує компетенцію державних службовців, переорієнтацію кадрового складу держуправління України на таку, що відповідає міжнародним стандартам, актуальності набуває і проблема, пов'язана з підвищенням професійного рівня, що мають службовці держсектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику процедури ухвалення управлінських рішень досліджувало чимало науковців, серед яких А.О. Аносов [2], В.Д. Бакуменко [1], В.Л. Бурячок [2], М.К. Гнатенко [4], В.А. Козачок [2], Н.О. Кондратенко [4], В.В. Криворучко [6], Н.В. Лукова-Чуйко [2], М.М. Новікова [4], Н.Г. Ревенко [5], С.В. Толюпа [2], М.І. Цюцюра [6], С.В. Цюцюра [6] та інші.

Мета статті – визначити інструменти забезпечення ефективності організації і вимоги до процедури ухвалення управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Посилена увага до інноваційних управлінських систем і тісного зв'язку вдосконалення управлінських процесів та методів її реалізації можуть ефективно вирішитися у разі появи і впровадження нових ідей, коли проводиться їх інституціалізація та матеріалізація задля впровадження інновацій управлінського характеру. Існують проблеми і напрацювання, пов'язані з досконалішою методологією і оцінюванням їх результативності, обґрунтуванням, конкретизацією критеріїв та даних, що показують оптимальність і результат менеджмент-систем.

Варто підкреслити, що поняття управлінських інновацій ще й досі чітко і кінцево не сформульовані й недостатньо досліджуються в управлінській теорії, хоча в практиці управлінської діяльності почався їх активний пошук. Появі інноваційних елементів управління сприяло глибоке розуміння необхідності виокрем-

лення управління як окремого першочергового інтегрованого чинника впливу на очікувані результати діяльності органів влади, без яких не можуть бути спроектовані і реалізовані ефективні технології розвитку, соціальних, інформаційних, облікових, фінансових, економічних факторів успішної діяльності. Наукові розробки в напрямі визначення змісту і технологій інноваційного управління передбачають формування інноваційних ідей та технологій їх реалізації, які мають спрямовуватись на скорочення часу прийняття рішень, підвищення продуктивності, забезпечення досягнення цілей і якості результатів керованих процесів і одночасно відігравати роль і розглядатись як носії усіх видів інновацій [5].

Безальтернативний характер розвитку інновацій і відповідних управлінських засобів вимагає особливої уваги і до їх набору під час здійснення завдань управлінського характеру та пояснення методики, технологій і способів організації їх втілення. Інноваційними інструментами та технологіями менеджменту має акумулюватися поєднання знань із менеджменту інновацій, методик його втілення, кількісні виміри оцінки результатів плину керованих процесів, визначення напрямів і специфіки перетворень, уявлення про їх динаміку в подальшому, віддзеркалення змісту передбачення технічної, виробничої, маркетингової та інших видів діяльності чиновників, що пов'язані в межах менеджмент-систем, систем, що підлягають управлінню. Суб'єкти управлінської діяльності здійснюють певними засобами вплив на керовані об'єкти, явища чи їх комплекс задля того, щоб досягти визначених цілей і фактичного оцінювання кінцевого результату втілення технологій управління – рішень управлінського характеру. Для того, щоб запобігти прийняттю рішень із низькою ефективністю, варто забезпечити співвіднесеність результату з одним із кількох альтернативних варіантів чи передумов впливу на роботу керованих об'єктів з усієї варіантної парадигми. Цей варіант з усієї варіантної парадигми має забезпечувати найбільш успішний результат згідно з визначеними цілями у наш час чи в подальшому.

Основні напрями оптимізації інструментів по забезпеченню ефективної організації технології ухвалення рішень управлінського характеру мають бути представлені:

- наповненням новітнім змістом і покращенням функцій управлінських функцій і їх задач згідно з умовами нашого часу;
- розробкою інноваційних інструментів розвитку технологічних засобів, якими оперує менеджмент;
- інституційно-інформаційним забезпеченням і супроводженням розробки та втілення технологій управлінського характеру;
- розвитком і вдосконаленням організаційних складників управлінської структури, що включає, зокрема, організаційні схеми, організаційні процеси і організаційні методи втілення технологій інноваційного характеру та інструментарію приймання рішень управління;
- організаційним впорядкуванням зв'язків прямого і зворотного впливів між складниками управлінської системи;
- кадровим забезпеченням і побудовою оптимальної взаємодії, взаємодії спеціалістів управлінської системи;
- методологічним забезпеченням здійснення аналізу, оцінки роботи і моніторингу інновацій;
- визначенням якісного рівня результату функціонувань систем, що є керованими, і внеску управлінської діяльності в цей процес;
- вдосконаленням фінансово-економічної бази і обґрунтуванням видатків на діяльність управлінських систем.

Втілення стратегічних планів реформування інновацій має відбуватися згідно з певним порядком і супроводом науково-теоретичного, методологічного та організаційно-економічного характеру із забезпеченням системності впливів управління через синтез інновацій, методик і технологій задля того, щоб забезпечити системну ефективність результатів роботи об'єктів, які є керованими.

Водночас до перспективних напрямів наступного розвитку, що має зазнати інституціоналізація співмодії, які забезпечують влада та бізнес, у нашій країні зараховують:

- легалізацію процесів у напрямі лобістики, що мають підкріплювати відповідні

зміни в межах нормативно-правової бази, яка дбає про забезпечення участі громадськістю в ухваленні рішень політико-управлінського характеру – насамперед, у межах контексту гарантування забезпечування впливу громадськості на політико-управлінські процеси. Це зумовлює доцільність розмежування законом громадських об'єднань, визначивши ті, що своєю роботою орієнтуються на суспільні інтереси (аналогом є public-interest groups у Сполучених Штатах);

- формування передумов для інтенсивнішого залучання громадських організацій, якими представляються інтереси підприємництва, створення державної політики, забезпечення їх активнішого залучення до процесів приймання державних рішень стратегічного характеру в експертно-аналітичному плані;

- активізування національної програми з підготовчого етапу для держслужбовців – фахівців зі співдії держави та підприємництва, обов'язковість у запровадженні головних засад політики публічного характеру (визначення конфлікту інтересів, лобіювання та ін.) до діяльності держслужби;

- підтримку формування новітнього засобу, що має функціональне представництво інтересів – Government Relations (взаємодію зі структурами урядового характеру) – охоплюючи майже усю публічну діяльність, його основа представлена спеціальними технологіями з формування взаємодовіри бізнесу, неурядових організацій і державних владних органів, головною метою яких є одержання не тільки взаємовигідних, але й корисних для суспільства результатів.

Таким чином, завдяки інституціоналізації співдії, яку забезпечують влада та бізнес, основні зацікавлені сторони можуть відчутно знизити рівень своїх транзакційних витрат під час досягання цілей та забезпечити легітимізацію своєї роботи у сприйнятті громадськістю, адже вузькокорпоративним інтересам пізніше буде притаманне трансформування до суспільних.

Сучасними інструментами прийняття управлінських рішень у менеджменті є: система керування по цілях (MBO); система і методика ПАТТЕРН (PATTERN)

для рішення задач цілеполагання, планування, регулювання і контролю; система і методика ПЕРТ (PERT) для рішення задач планування цільових комплексних програм і проектів; експертиза й ін.

1. Система керування по цілях (MBO). Управлінська діяльність згідно з цілями (MBO) – систематичний і організований підхід, що дає змогу концентрації для керівників на визначених цілях і досягнення якомога найкращих імовірних результатів, застосовуючи доступні ресурси. MBO орієнтуються на посилення продуктивного рівня організації узгодженням стратегічних і тактичних цілей у межах усієї компанії. MBO містить безупинне відслідковування і зворотний зв'язок для контролю досягання мети. Не лише менеджери вищого щабля, а й усі інші мають бути задіяні до процесів втілення таких цілей, що дають змогу установі залишатися на потрібному шляху.

Стиль, що має цільове управління, відповідає організаціям, основний капітал яких – знання й інтелектуальний рівень її працівників, що є доволі компетентними у своїх професійних галузях.

Цільове управління ефективно тоді, коли кожен керівник добре розуміє специфічну мету своєї роботи і пов'язує досягнення із стратегічною метою організації. Ціль має бути точною і невеликою. Існують такі типи корпоративної цілі [6]:

– повсякденна ціль, яка виконується щодня і є основою роботи організації (ROUTINE). Ця ціль визначає коло постійної роботи співробітника і створювану працівником цінність (added value) для організації. Вказуватися вона може в довільній текстовій формі, яка вибирається для кожної конкретної організації, але частіше за все використовується формальний опис «посадові інструкції» або в англійському оригіналі – «job description», в якому ці задачі перераховуються у вигляді списку-шаблону спеціальної структури або у вигляді переліку питань (при самостійному заповненні співробітником із метою позиціонування) з розбиттям на кваліфікаційні групи вимог до співробітників;

– інноваційна ціль, досягнення якої веде до якісних змін у роботі організації і удосконалення цілі, досягнення якої веде до кількісних поліпшень у роботі органі-

зації (SMART). Цілі мають бути: конкретними, вимірюваними, досяжними, реалістичними, обмеженими в часі. Досягнення цілей зазвичай пов'язують із позитивними змінами в ключових показниках ефективності (КПЕ). У межах MBO-систем загальну ціль розписують для усіх організаційних рівнів і співробітники отримують цільові вказівки, що вже більше деталізовані. Головний принцип виявляється в розумінні співробітниками, чого установа хоче досягти загалом, знання, як саме їх частка установи має діяти, щоб забезпечити певну детальну ціль, і як вони як учасники можуть цьому посприяти. MBO припускається, що програми і методи досягання цілей організації відомі і ясні для всіх.

2. Система ПАТТЕРН (PATTERN – (Planning Assistance Through Technical Evaluation Relevance Number) для рішення задач цілеполагання, планування, регулювання і контролю. Основними етапами методу є [2]: розроблення сценарію, який являє собою прогноз політичної картини світу на період, що планується; розроблення прогнозу розвитку науки і техніки (який може бути складовою частиною сценарію); розроблення дерева цілей шляхом визначення коефіцієнтів порівняної важливості, коефіцієнтів стану розробки та строків, коефіцієнтів взаємної корисності; опрацювання результатів оцінювання (розрахунок сумарних коефіцієнтів) та надання результатів особам, які приймають рішення.

Неформальний аспект методу відображається шляхом участі експертів на всіх етапах побудови дерева цілей. Формальну частину утворюють принципи, якими керуються експерти під час побудови цього дерева [2]: дерево цілей є структурою, що пов'язує між собою як причину, так і наслідок, тобто головні цілі системи із задачами, завданнями та засобами їх забезпечення; змістовна частина дерева цілей будується на ґрунті складного прогнозу (політичної картини світу на планований період); не розглядаються розв'язані задачі, а також задачі, розв'язання яких очікується протягом найближчих років; для елементів дерева обчислюються коефіцієнт порівняної важливості, коефіцієнт «стан-термін» та/або коефіцієнт взаємної корисності.

3. Система ПЕРТ (PERT – Program Evaluation and Review Technique) для рішення задач планування цільових комплексних програм і проектів. Структура PERT передбачає здійснення шести кроків [3]:

1) визначити проект і всі його основні роботи або задачі;

2) встановити всі зв'язки між роботами, визначити, які роботи мають передувати і які мають впливати за розглянутими роботами;

3) розробити мережу, що містить УСІ роботи;

4) визначити час і (чи) грошові витрати, що стосуються кожної роботи;

5) розрахувати найдовший шлях на мережі від початку виконання проекту до його закінчення (він називається критичним шляхом);

6) використовувати мережу для реалізації плану, розкладу виконання робіт, управління і контролю за розвитком проекту.

Системою використовується послідовна сіткова логіка та фактор середньозважених оцінок операційної тривалості, щоб розрахувати, яку тривалість матиме проект. Складають розклад, за яким виконуватиметься проект, здебільшого використовуючи програми по управлінню проектами. Зазвичай ліпшим вважають той варіант розкладу, що передбачає швидше завершення проекту.

4. Експертиза. Експертиза може бути одноетапною або багатоетапною, анонімною або відкритою, з певної проблеми або комплексною, з анкетуванням, інтерв'юванням або змішаною, та проводиться за такими етапами: формування мети експертизи; розробка процедури опитування; формування групи експертів; опитування; аналіз й обробка інформації [1].

Для того, щоб прийняти управлінські рішення, мають бути дотримані чотири умови [4]: 1) існування проблемної ситуації; 2) альтернативність (факультативна) виходу з цієї ситуації; 3) є керівний орган або особа, вповноважена приймати рішення; 4) система критеріїв, за якими вибирають найкращий варіант.

Прийняття управлінських рішень, як невід'ємна частина загального процесу управління, має інформативний характер.

Рішення розробляються і приймаються в результаті різноманітної і складної роботи з даними, тобто процес вирішення залежить від інформації про позицію організації. Інформація про стан відбивається на рівні усвідомлення предмета врегулювання.

Щоб приймати управлінські рішення, необхідно дотримуватися низки вимог: для них необхідне наукове обґрунтування; формулювання чітких і конкретних цілей, заходів, ресурсної підтримки рішень; потрібно підготувати численні альтернативи; менеджери, ухвалюючи управлінські рішення, повинні мати свободу; має зберігатися принцип делегування повноважень та ін. Для цього необхідно переусвідомити систему забезпечення ухвалення рішення, а також сам механізм ухвалення рішення під час функціональної діяльності суб'єкта господарювання. Процесу ухвалення рішення, з одного боку, має бути притаманна адаптивність, пристосованість до перетворень у зовнішньому середовищі, а з іншого – забезпечення стійкого функціонування і розвитку структури.

Висновки і пропозиції. Таким чином, за умов, що наша країна і надалі розвиватиметься як демократична, соціальна, правова держава, особливо актуальними стають питання стосовно того, що необхідно удосконалювати існуючі та створювати нові інституціональні основи, щоб громадськість долучалася до формування державної політики та ухвалення управлінських рішень. Налагодивши результативну взаємодію між громадськістю, владними держструктурами та місцевим самоврядуванням у формуванні і втіленні держполітики, можна виконати одну із найвагоміших задач, які ставить Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Бурячок В.Л., Толюпа С.В., Аносов А.О., Козачок В.А., Лукова-Чуйко Н.В. Системний аналіз та прийняття рішень в інформаційній безпеці : підручник. Київ: ДУТ, 2015. 345 с.

3. Інноваційні технології в системі управління проектами. URL: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1286&T=07&lng=1&st=0.
 4. Кондратенко Н.О., Новікова М.М., Гнатенко М.К. Поліпшення якості прийняття управлінських рішень в організації. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*. 2018. Вип. 51. С. 55-62.
 5. Ревенко Н.Г. Складові інструменти інноваційного управління в системі менеджменту підприємств. *Ефективна економіка*. 2014. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3631>.
 6. Цюцюра С.В., Криворучко В.В., Цюцюра М.І. Практика застосування ключових показників ефективності та впровадження системи цільового управління. *Управління розвитком складних систем*. 2012. Вип. 11. С. 79-85.
-

Maltseva A. Tools to ensure organizational effectiveness and requirements for the decision-making process of management decisions

The article defines the tools for ensuring the effectiveness of the organization and the requirements for the procedure of making managerial decisions. It is established that the implementation of strategic plans for innovation reform should take place according to a certain order, ensuring the systematic influence of management through the synthesis of innovations, techniques and technologies. The basic directions of optimization of the tools for ensuring the effective organization of technology of decision-making of managerial character are given, in particular the legalization of processes in the direction of lobbying; formation of prerequisites for more intensive involvement of public organizations; formation of prerequisites for more intensive involvement of public organizations; support the formation of a new facility that has a functional representation of interests. The perspective directions of the next development that the institutionalization of cooperation provided by the authorities and business in our country have been determined. It is established that the institutionalization of the cooperation provided by the authorities and business allows the main stakeholders to significantly reduce their transaction costs while achieving the goals and to ensure their legitimization in the perception of the public, since the narrow corporate interest will later be entrenched. Modern management decision-making tools in management are considered, in particular the Objective Management System (MBO); the PATTERN system and methodology for addressing targeting, planning, regulation and control tasks; the PERT system and methodology for solving the planning tasks of targeted integrated programs and projects; examination. The types of corporate purpose are given. The steps of the PATTERN method are given. Four conditions for managerial decision making are revealed. Established to make management decisions, a number of requirements must be met: they need scientific substantiation; formulation of clear and specific goals, measures, resource support for decisions; Numerous alternatives need to be prepared; managers, when making management decisions, should have freedom; the principle of delegation of powers, etc. should be maintained.

Key words: management decisions, management decision-making tools, corporate goals, decision-making technologies, decision-making techniques.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.13>**О. В. Марухленко**кандидат економічних наук,
докторант кафедри гуманітарної і соціальної політики
Національної академії державного управління при Президентіві України**СОЦІАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: СУТНІСНИЙ АСПЕКТ**

У статті розглядається сутність соціального потенціалу як такого та особливостей соціального потенціалу регіону. Соціальний потенціал виступає характеристикою тієї чи іншої соціальної спільності. На відміну від біотичної спільності, заснованої на установах до пристосування, соціальна спільність являє собою сукупність індивідів, що характеризуються порівняно цілісністю. Соціальна спільність виступає як самостійний суб'єкт історичної і соціальної дії та поведінки і здійснює ту чи іншу спільну діяльність. Є й інші системоутворюючі ознаки соціальної спільності. Так, наприклад, Р.Дж. Коллінгвуд виділяє соціальну свідомість, причому не просто «свідомість», а «свідомість, спрямовану до», тобто на те, щоб індивід міг «нарівні з іншими брати участь у спільній справі». На думку Коллінгвуда, соціальна спільність вирізняється такою ознакою, як суспільна воля. Ознаками спільності (як і суспільства) є так само самоврядування, засноване на соціальній волі її громадян. Щоб існувати, спільність має самоуправлятися. Примітно, що самоврядування є цільовою функцією спільності. Наше розуміння соціальної спільності засноване на інтеграції різних трактувань цього поняття і підкреслює сутнісні його характеристики. Під соціальним потенціалом варто розуміти здатність людини, соціальної спільності до досягнення передбачуваної або заданої мети. На наш погляд, у процесі вивчення соціального потенціалу, з одного боку, важливо розрізняти потенціал як якісну визначеність об'єкта (людини, особистості, спільності, поселення, регіону), його початковий стан, характеристики володіння деякими властивостями, наявність засобів, призначених для досягнення передбачуваної або заданої мети. У цьому випадку ми маємо справу з людським капіталом. З іншого боку, варто враховувати умови, за яких цей об'єкт стає дійсністю, перетворюється на суб'єкт діяльності, втягується в цю діяльність як активна сила. У такому разі ми маємо справу з соціальним потенціалом. Коли мова йде про людину, соціальну спільність, то їх потенціали можуть розглядатися і як суб'єкт, і як об'єкт соціальної дії.

Ключові слова: соціальна спільність, національний людський потенціал, людський капітал, потреби, ресурси.

Постановка проблеми. Перспективи розвитку регіону в умовах ринкових відносин визначаються, перш за все, наявним людським і соціальним потенціалом. Неадекватність ідеологічного відображення дійсності у свідомості правлячої еліти України в останнє десятиліття призвела до недооцінки значення соціального потенціалу і формування помилкової стратегії розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню соціального потенціалу присвячено чимало наукових праць. Розглядалися соціальний потенціал молодого міста [1], соціальний потенціал

у рамках планування розвитку міста [2], управління соціально-економічним розвитком [3], розробка методики дослідження соціально-економічного розвитку регіонів [4] і т.д. Протягом останніх років увагу вчених привертають окремі елементи соціального потенціалу, як, наприклад, кадровий потенціал, соціальний потенціал трудового колективу, освітній та інтелектуальний потенціали.

Багато уваги приділяється соціально-економічному потенціалу в економіці [5]. Специфіка наукового предмета економіки обмежує розгляд цього соціального явища економічною системою. Ширші можливості дослідження соціального потенціалу відкриваються в соціології.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження сутності і значення соціального потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Соціальний потенціал – складова частина національного людського потенціалу і національного багатства. Він складається з громадських, політичних, релігійних та інших інститутів, які акумулюють творчу енергію колективів і реалізують суспільну функцію нації. Розвиток цих інститутів визначає рівень розвитку суспільства і якість політичної системи. Коли є невідповідність між ними, то в суспільстві можлива, навіть неминуха політична криза, а ефективний економічний розвиток серйозно утруднений. Саме така невідповідність між ступенем розвитку інститутів соціального потенціалу, рівнем суспільного розвитку і якістю правлячої еліти і управління, з іншого боку, є в сучасній Україні.

Найважливіша частина національного багатства – національний людський потенціал – складається з інститутів соціального потенціалу, визначає міць національного багатства, а ступінь їх розвитку зумовлює можливість перетворення національного людського потенціалу (НЛП) на національний людський капітал (НЛК), тобто якість управління. І, відповідно, навпаки.

Реалізація НЛП, чи перетворення потенціалу на капітал, відбувається, насамперед, через інститути соціального потенціалу – колективи (формальні і неформальні), що формуються за місцем роботи, проживання чи за інтересами. Поява креативного класу дала потужний стимул розвитку недержавних інститутів соціального потенціалу і створення принципово нових, здатних акумулювати творчу енергію. Особливо це помітно на прикладі появи і стрімкого зростання числа користувачів інтернетом, послугами мобільного зв'язку і, як наслідок, появою соціальних мереж.

Нині рівень і темпи розвитку економіки, суспільства і держави суттєво спочатку визначені ступенем і темпами розвитку інститутів соціального потенціалу нації. Тому сприяння цьому розвитку в інтересах прискореного економічного розвитку є не просто найважливішою умовою

останнього, а першим кроком у реалізації успішної стратегії.

У сучасній науці досі не позначено чітких відмінностей між поняттями «людський потенціал» і «соціальний потенціал». Через деяку розмитість змісту даних понять і дослідників аналіз утруднено. Незалежно від предметної схильності тих чи інших авторів спробуємо в єдиному концептуальному полі не тільки диференціювати, але і виділяти загальне і особливе в людському і соціальному потенціалі [1].

Ідея людського потенціалу, що розроблялася в рамках теорії організації праці, тривалий час диференціювалася на людську (особистісну) і соціальну складові частини. Лише під час аналізу людських потреб як мотиваторів праці було усвідомлено відмінність людського і соціального потенціалів (ресурсів).

У рамках соціологічного та соціально-економічного аналізу найбільш адекватною є модель людського потенціалу, представлена в Доктрині збалансованого розвитку, що включає соціальний потенціал як елемент людського потенціалу поряд із біологічним і духовно-моральним (рис. 1).

З огляду на складний багаторівневий характер людського і соціального потенціалу виникає дослідницька проблема порівняльного аналізу й уточнення їх якісної визначеності.

Сучасне розуміння людських ресурсів виходить із того, що у світі зростаючої глобальної конкуренції найбільш важливими факторами національної конкурентоспроможності не є земля, капітал і природні ресурси, а висококваліфіковані та мотивовані людські ресурси, а також наукова база. Як бачимо, в понятті «людські ресурси» варто звертати увагу, перш за все, на кваліфікаційні характеристики працівника та їх мотивацію. Якщо ж виходити з визначення, що робоча сила є здатність до праці, то, мабуть, у набір складників людського ресурсу варто було б включити повний перелік якостей людини, що дають їй змогу виконувати трудові функції. Йдеться про знання, уміння, професійні навички. Ці якості мають «об'єктивний» характер людського ресурсу. Але ці якості підкреслюють лише здатність виконувати певні функції в трудовому процесі.

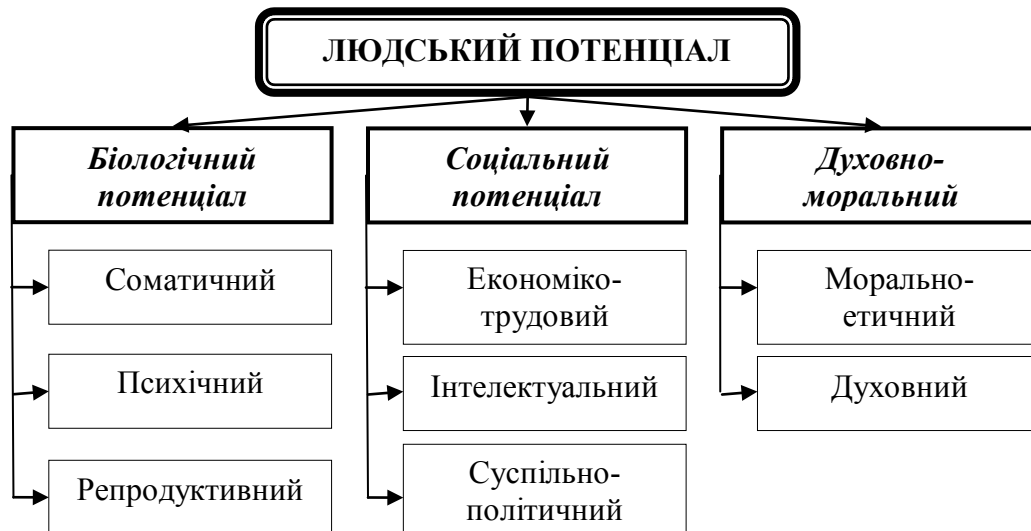


Рис. 1. Структура людського капіталу

Щонайменше, ще однією складовою частиною дефініції «людський ресурс» мала бути мотивація до праці. Саме мотив як усвідомлений стимул характеризує «суб'єктивну» складову частину людського ресурсу.

Соціальний же потенціал виступає характеристикою тієї чи іншої соціальної спільності. На відміну від біотичної спільності, заснованої на установках до пристосування, соціальна спільність являє собою сукупність індивідів, що характеризуються порівняною цілісністю. Соціальна спільність виступає як самостійний суб'єкт історичної і соціальної дії та поведінки і здійснює ту чи іншу спільну діяльність.

У сучасній науковій літературі найбільша увага приділяється проблемі вивчення і управління соціально-економічним потенціалом регіону. При цьому соціально-економічний потенціал території може бути представлений як сукупність окремих приватних потенціалів, а саме економічним і соціальним потенціалом, кожен з яких має свою якісну і кількісну характеристику.

Економічний потенціал включає виробничий, фінансовий, інвестиційний, трудовий, споживчий потенціал. Виробничий потенціал, як правило, розглядають із позицій сумарного обсягу виробництва базових галузей економіки, включаючи промисловість, сільське господарство, будівництво. Фінансовий потенціал включає обсяг податкових платежів та інших

доходів, що надійшли в бюджетну систему регіону, доходи консолідованого бюджету регіону, загальна сума балансового прибутку підприємств і організацій, частка підприємств промисловості і сільського господарства в загальній сумі балансового прибутку (збитку) підприємств і організацій регіону, загальний обсяг дебіторської заборгованості. Інвестиційний потенціал оцінюється на основі обсягу інвестицій в основний капітал, обсягу іноземних інвестицій, частці прямих іноземних інвестицій в обсязі іноземних інвестицій, частці довгострокових фінансових вкладень підприємств та організацій (без суб'єктів малого підприємництва), сальдо зовнішньоторговельного обороту. Показником розвитку трудового потенціалу є чисельність трудових ресурсів, включаючи як зайняте населення, так і працездатне незайняте населення. Споживчий потенціал розраховується на основі обороту роздрібною торгівлі, громадського харчування, платних послуг, частці непродовольчих товарів в обсязі роздрібного товарообігу.

Під соціальним потенціалом варто розуміти здатність людини, соціальної спільності до досягнення передбачуваної або заданої мети.

На наш погляд, під час вивчення соціального потенціалу, з одного боку, важливо розрізняти потенціал як якісну визначеність об'єкта (людини, особистості, спільності; поселення, регіону), його початковий стан, характеристики

володіння деякими властивостями, наявність засобів, призначених для досягнення передбачуваної або заданої мети. У цьому випадку ми маємо справу з людським капіталом. З іншого боку, варто враховувати умови, за яких цей об'єкт стає дійсністю, перетворюється на суб'єкт діяльності, втягується в цю діяльність як активна сила. У такому разі ми маємо справу з соціальним потенціалом. Коли мова йде про людину, соціальної спільності, то їх потенціали можуть розглядатися і як суб'єкт, і як об'єкт соціальної дії.

Розвиток соціального потенціалу регіону як мета соціальної політики враховує, перш за все, людину як носія трудової, політичної, громадської функцій. Це означає, що, як мінімум, на цій території мають бути люди; ці люди повинні мати здатність до виконання певних функцій; ці люди мають бути мотивовані до певної діяльності; вони мають усвідомлювати свою причетність до певної соціальної спільності.

Перший імператив формування і використання соціального потенціалу – це характер відтворення населення. Другий імператив – передбачуваний рівень відтворення добробуту людей, відтворення соціальних структур. Третій імператив – заданий результат управлінської та самоуправлінської діяльності. Нарешті, четвертий імператив – наслідок відтворення духовно-моральних цінностей.

Тому соціальний потенціал знаходить максимальну силу на найнижчих рівнях – у первинних соціальних групах, поселенських спільнотах. Соціальний потенціал регіону виявляється залежним від соціальних потенціалів нижніх рівнів соціальної спільності. Чим коротша дистанція між людьми, тим ефективніше «працюють» інтереси людини, сильнішою стає мотивація участі особистості в житті соціуму, тим ефективніші взаємодії між ними.

Що стосується використовуваного терміна «регіон», що означає область, район, частина країни або групу прилеглих країн, то, незважаючи на його смислову очевидність і поширеність, він також потребує більшої визначеності, конкретності.

З одного боку, об'єктом цього дослідження є регіони України і за таких умов в нього вкладається економіко-геогра-

фічний сенс. З іншого боку, предметом дослідження є соціальний потенціал, який пов'язаний із населенням, що проживає на території того або іншого регіону.

У зв'язку з виділенням в об'єкті дослідження поряд з економіко-географічними соціальних і демографічних характеристик регіон ми розглядаємо як обмежену територію. Вона відрізняється від інших територій постійними географічними, стійкими економічними, демографічними і соціальними характеристиками, які в своїй сукупності як ціле мають свої особливості, що дають змогу представити її як порівняно самостійне утворення, локальну середу.

Включення в поняття «регіон» соціальної складової частини дає змогу фокусувати дослідницький інтерес на соціальному чиннику як вихідному і кінцевому пункті управління розвитком території.

Аналіз показує, що найбільшу увагу в сучасній науковій літературі приділяється проблемі вивчення і управління соціально-економічним потенціалом регіону. При цьому соціально-економічний потенціал території може бути представлений як сукупність окремих приватних потенціалів, а саме економічним і соціальним потенціалом кожен з яких, як було підкреслено, має свою якісну та кількісну характеристику [1; 5].

Економічний потенціал становлять виробничий, фінансовий, інвестиційний, трудовий, споживчий потенціал. Виробничий потенціал, як правило, розглядають із позицій сумарного обсягу виробництва базових галузей економіки, включаючи промисловість, сільське господарство, будівництво. Фінансовий потенціал включає обсяг податкових платежів та інших доходів, що надійшли в бюджетну систему регіону, доходи консолідованого бюджету регіону, загальну суму балансового прибутку підприємств і організацій, частку підприємств промисловості і сільського господарства в загальній сумі балансового прибутку (збитку) підприємств і організацій регіону, загальний обсяг дебіторської заборгованості. Інвестиційний потенціал оцінюється на основі обсягу інвестицій в основний капітал, обсягу іноземних інвестицій, частки прямих іноземних інвестицій у загальному обсязі іноземних

інвестицій, частки довгострокових фінансових вкладень підприємств та організацій (без суб'єктів малого підприємництва), сальдо зовнішньоторговельного обороту. Показником розвитку трудового потенціалу є чисельність трудових ресурсів, включаючи як зайняте населення, так і працездатне незайняте населення. Споживчий потенціал розраховується на основі обороту роздрібної торгівлі, громадського харчування, платних послуг, частки непродовольчих товарів у загальному обсязі роздрібного товарообігу.

Соціальний потенціал часом розглядається як сума трьох приватних потенціалів – демографічного, особистої безпеки та бюджетної забезпеченості населення. Головним критерієм демографічного потенціалу є чисельність постійного населення. Потенціал особистої безпеки розраховується на основі числа осіб, які не вчиняли злочинів із загальної чисельності населення регіону. Потенціал бюджетної забезпеченості населення розраховується на основі сукупного обсягу грошових доходів населення, частки соціальних трансфертів у сукупному обсязі грошових доходів населення.

На наш погляд, таке трактування змісту соціального потенціалу відображає інфраструктурний підхід. Методики оцінки соціально-економічного потенціалу засновані на застосуванні системи як абсолютних, так і порівняних показників, що характеризують приватні потенціали, що дозволяють дати інтегральну оцінку соціально-економічного потенціалу територій. Відмінними рисами наявних методик є відмінність у сукупності розглянутих приватних потенціалів. Якщо розглядати соціально-економічний розвиток територій із позицій безпеки, то експерти Комісії ООН із питань навколишнього середовища і розвитку в цю концепцію включають три взаємозумовлених потенціали: соціальний, економічний та екологічний. При цьому критерієм сталого соціального розвитку є така якість життя населення, яка сприяє поліпшенню демографічної ситуації, фізіологічного, психологічного, культурного і інтелектуального відтворення населення.

Соціальний потенціал регіону, поряд з організаційною формою соціальних

ресурсів, включає його просторову організацію. Соціальний ресурс у будь-якому поселенні природно включає в себе соціальний ресурс будь-якої організації, що знаходиться на його території, але має деякі особливості.

По-перше, соціальний ресурс мікрорайону, міста, села, області не можна звести до соціальних ресурсів підприємств, організацій. У цьому випадку необхідно уточнити соціальний ресурс чого – розвитку економіки, охорони природи, зниження рівня бідності, розвитку демократії або чогось ще. Інакше кажучи, соціальний ресурс у територіальному аспекті пов'язаний із цілями, які ставить суб'єкт соціального управління. Відповідно, можливі такі основні функції соціального ресурсу: а) технологічна – соціальний ресурс є продуктивною силою, в основі якої лежать знання, інформаційні системи; б) економічна, основу якої становлять виробничі відносини; в) інституційна, заснована на взаємодії соціальних інститутів; г) соціальна, орієнтована на розвиток матеріальної і духовної складових частин соціальної сфери. Можна сказати, що, в принципі, будь-який вид взаємодії людей у межах цього територіального простору передбачає використання соціального ресурсу.

По-друге, соціальний ресурс території як фактор її розвитку є елементом сукупного територіального ресурсу (потенціалу). Останній розуміється як взаємопов'язаний і взаємозумовлений комплекс наявних у певному регіоні ресурсів (людських, природних, матеріальних, фінансових, інноваційних та інших) і тих, які можуть бути залучені в суспільне виробництво з метою підвищення якості життя населення.

По-третє, соціальний ресурс як фактор саморозвитку є, з одного боку, здатністю людини і його спільнот до інтелектуального розвитку та духовного піднесення, з іншого боку – здатністю до самоорганізації (інституційної організації).

По-четверте, характеристикою рівня розвитку соціального потенціалу території поряд з інтеракцією (взаємодією індивідів) є рівень розвитку носіїв цих взаємодій – конкретних людей. Визнання первинної ролі в системі взаємодії конкретних індивідів як суб'єктів соціального

життя означає визнання інтелектуальних, моральних, психічних, фізіологічних характеристик людини, її духовних цінностей і установок як життєвої сили не тільки окремого їх носія, але й соціальної спільності. Саме реальне буття людини, вважають нині дослідники, а не належність до групи, в першу чергу, визначає буття соціуму [4].

Якщо людський потенціал вказує на родові якості суб'єкта дії, то соціальний потенціал акцентує на можливостях спільної діяльності людей, досягненні синергійного ефекту в результаті їх взаємодії. Людський потенціал формується завдяки біологічним і психічним якостям, що розвиваються в процесі соціалізації особистості. Соціальний потенціал накопичується шляхом оптимізації соціальних структур, розвитку відносин між індивідами, групами, спільнотами [5].

Загальне в людському і соціальному потенціалі регіональної, поселенської спільності полягає в єдності суб'єкта – людини як володаря здатності і мотивації до певного виду діяльності – трудової, дозвільної, громадської та ін. Базою людського потенціалу є його життєві сили, життєвий ресурс, які є метою соціального управління на цій території.

Висновки і пропозиції. Соціальний потенціал регіону не можна звести до соціального потенціалу поселень. Регіональна спільність – це конгломерат поселенських соціумів, не схожих один на одного. Тому вивчення соціальних потенціалів спільнот у регіоні представляє певну методологічну проблему.

Стан території оцінюється з позиції стійкості, збалансованості, соціальної орієнтації. Стійкість передбачає тривалість збереження умов для відтворення потенціалу території (його соціальної, природної, екологічної, господарської та інших складових). Збалансованість означає особливу для кожної регіональної системи пропорцію характеристик, складників її

потенціалів. Соціальна орієнтація включає оцінку вектора і кількісних параметрів стану соціального потенціалу території.

Таким чином, відмінність між людським і соціальним потенціалом регіональної, поселенської спільності полягає у відмінності характеристик особистості і соціуму. Особистість як синтез природного, соціального і психічного почала містити потенціал кожного з них, наприклад, фізичну силу, знання, вольовий ресурс.

Соціальний потенціал, як якісно інше утворення, містить характеристики соціальної організації окремих особистостей, їх взаємодії. Базою соціального потенціалу поряд із життєвим ресурсом людини є соціальні відносини, соціальні інститути, які також залишаються метою соціального управління на цій території.

Список використаної літератури:

1. Аглямова Г.Р. Интеллектуальный потенциал молодого города и факторы его развития (на материалах г. Набережные Челны). Москва, 2003.
2. Борщевский М.В., Успенский С.В., Шкарлатан О.И. Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. Москва : Наука. 1975. 204 с.
3. Трілленберг Г. Модернізація освіти як чинника людського капіталу у контексті розбудови «Нової економіки». *Вісник Тернопільської академії народного господарства*. 2005. № 4. С. 97-107.
4. Вовканич С.Й. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. Львів : Вид-во ЛБА, 2001. 540 с.
5. Демешок О.О. Особливості соціально-економічного розвитку регіональних виробничо-економічних систем України. *Український соціум: наука – освіта – виробництво* : збірник наукових праць / за ред. д.е.н., проф. В.В. Микитенко. Київ : МНТУ та Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України, Асоціація ТЕКУ, Вид-во ПП Вишемирський В.С., 2013. Вип. 4. С. 54-65.

Marukhlenko O. Social potential: the essential aspect

The article deals with the essence of the social potential of I to such and features of the social potential of the region. Social potential is a characteristic of a particular social community. Unlike biotic community based on pre-adaptation installations, social community is an aggregate of individuals characterized by relative integrity. Social community acts as an independent subject of historical and social action and behavior and performs one or

another joint activity. There are other systemic features of social community. For example. R.J. Collingwood emphasizes social consciousness, not just "consciousness", but "consciousness directed toward", that is, to enable the individual to "participate in a common cause" on an equal basis with others. According to Collingwood, social community is distinguished by such traits as social will. Self-government based on the social will of its citizens is a sign of community (as well as of society). In order to exist, the community must be self-governing. It is noteworthy that self-government is a goal function of community. Our understanding of social community is based on the integration of different interpretations of this concept and emphasizes its essential characteristics. Social potential should be understood as the ability of a person and the social community to achieve an intended or intended goal. In our opinion, when studying social potential, on the one hand, it is important to distinguish potential as a qualitative definition of an object (person, personality, community; settlement, region), its initial state, characteristics of ownership of certain properties, the availability of means designed to achieve the predictable or a given goal. In this case, we are dealing with human capital. On the other hand, it is necessary to consider the conditions under which this object becomes a reality, becomes a subject of activity, is drawn into this activity as an active force. In this case, we are dealing with social potential. When it comes to a person, social community, their potentials can be considered as a subject and as an object of social action.

Key words: social community, national human potential, human capital, needs, resources.

УДК 342.97:35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.14>

О. В. Побережний

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті наведено сутність поняття «соціальна держава» у вузькому та широкому розумінні. Розкрито процес формування соціальної політики країн Європейського Союзу. Визначено першочергові заходи, які необхідно реалізувати у контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Досліджуючи зміст принципів, що мають чинні вітчизняні стратегічні документи (Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р.), встановлено, що більша їх частина є непов'язаними елементами. Розкрито головні системні проблеми у сфері соціального захисту України, які в ході виконання Угоди мають пріоритетне значення. З'ясовано, що, щоб співпрацювати та забезпечувати координацію у галузі соцзахисту, насамперед треба провести заходи з формування задач та настанов на наднаціональному рівні Євросоюзу; обґрунтувати стратегічний національний план дій із взаємоузгодженням реформи економічного та соціального характеру на національному рівні; досягти визначення характеристик кількісного та якісного результату запропонованих перетворень, провести моніторинг досягнутого результату; налагоджувати взаємне навчання, що було б безперервним, координацію та співпрацю України та держав-учасниць Євросоюзу. Наведено два ключові завдання, які має вирішити державне управління для переходу до політики соціальної якості, зокрема розширити макроекономічне «вікно можливостей», яке залежить від структурної оптимізації та підвищення продуктивності національного економічного сегмента; створити інституційне середовище, необхідне для втілення концептуальної моделі соціальної якості. Встановлено, що в Україні у зв'язку з тривалою економічною кризою актуалізувалися численні соціальні проблеми, і якщо не боротися з цими негативними процесами, то це ще більше сприятиме руйнації родин та депопуляції населення, що зрештою спричинить появу непереборної перешкоди для економічних реформ і соціального розвитку. Розглянуто негативні фактори євроінтеграції, які у процесі зближення України з ЄС неминуче діятимуть.

Ключові слова: соціальна держава, соціальна політика, соціальний захист, соціальна якість, соціальні проблеми, фактори євроінтеграції.

Постановка проблеми. Соціальну політику варто вважати державною діяльністю, що орієнтована на формування та регулювання соціально-економічного суспільного становища задля того, щоб підвищити добробут населення, усунути негативні наслідки, які зумовлюють своєю діяльністю ринкові процеси, забезпечити соціальну справедливість та соціально-політичну стабільність у державі; заходи у соціально-економічній сфері, здійснювані державою, підприємствами, місцевими владними органами, що мають захистити громадян від незабезпеченості

роботою, інфляційних процесів, знецінювання такого ресурсу, як трудові заощадження. Базою, на яку спирається соціальна політика як концепція, є задоволені рівноправні основні потреби людини, що виражаються у здоров'ї, доході, освіті, роботі, житловій забезпеченості та особистій безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику державної соціальної політики України досліджували чимало науковців, серед яких – Д. Горелов [1], І. Гринчишин [2], Є. Єгорова [3], М. Каргалова [3], М. Окладна [4], К. Піскун [5], О. Сімкіна [6], І. Стеблянка [7], Т. Токарський [8], І. Яковюк [4] та інші.

Мета статті – дослідити проблеми реалізації державної соціальної політики України у контексті євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Проблемні питання, пов'язані із соціальною політикою, було досліджено світовою соціологічною наукою у межах концепції країни, що має загальний добробут, або «соціальної держави». Згідно з вузьким розумінням, «соціальна держава» належить до структури соцзабезпечення, а згідно з широким – визначає систему державних проєктів і обслуговування державою, що сприяють задоволенню соціальних, економічних, освітніх та медичних потреб людей, що фундаментальні для можливості підтримувати суспільну стабільність.

Не менш важливим для прийняття євроінтеграційного курсу є прийняття до уваги досвіду інших країн. Однак кожна держава є індивідуальною і неповторною, тому й інтеграційні процеси кожної держави мають свої особливості. Застосування певної моделі інтеграції, яка ефективно використовувалась однією країною, може згубно вплинути на іншу. Україна має виважено вивчати досвід інших країн та на цій основі формувати власну адекватну та оптимальну модель європейської інтеграції, передбачивши всі можливі наслідки. Оскільки, як стверджують деякі аналітики, зі вступом у систему світогосподарських зв'язків до України буде переміщено низку шкідливих підприємств, в тому числі і для утилізації радіоактивних відходів [5].

Початок формування соціальної політики країн Європейського Союзу пов'язаний із набуттям чинності Маастрихтського договору щодо його заснування, який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання», а також його додатків – Угоди про соціальну політику й Протоколу про соціальну політику, що передбачали певні зміни інституціонального характеру й визначили правові основи для здійснення комунітарної соціальної політики. Зазначимо, що процес розробки Маастрихтського договору супроводжував дослідження проблем, пов'язаних із запровадженням європейської соціальної політики, за

результатами яких було підготовлено Білу книгу про зростання, конкурентоспроможність і зайнятість: виклики і шляхи для вступу в XXI ст. (Growth, competitiveness, employment, 1993 p.), Зелену книгу (Green Paper – European Social Policy, 1993 p.) і Білу книгу (European Social Policy – A Way Forward for the Union, 1994 p.) [4, с. 16].

Насамперед у контексті інтеграції України до Європейського Союзу необхідно: вдосконалити законодавчу базу, привести її у відповідність до міжнародних норм та стандартів; розробити виважену та чітку зовнішньо-економічну політику та поетапний план реалізації її у життя. Однак не потрібно очікувати миттєвого та одномоментного досягнення бажаних результатів, оскільки економічна інтеграція є тривалим та складним процесом [5].

Досліджуючи зміст принципів, що мають чинні вітчизняні стратегічні документи, можна зробити висновок, що більша їх частина є непов'язаними елементами. Так, Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» серед основних стратегічних пріоритетів визначає: підвищити життєвий рівень; забезпечити якісний безперервний освітній процес; подолати високу чисельність безробітних; реформувати систему охорони здоров'я; покращити демографічну ситуацію; забезпечити ґендерну рівність та ін. Водночас у межах Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., попри те, що був виокремлений пріоритетний напрям, що полягає у забезпеченні розвитку людського потенціалу, фактично не йдеться про реформи у системі охорони здоров'я (і це за умови, що «основне джерело інвестицій цієї сфери, як і раніше, є коштами місцевого бюджету, абсолютна величина яких щороку збільшується», як і частка, яка становить у межах структури видатків для охорони здоров'я Зведеного бюджету України майже 80%), про поліпшення демографічної кризи та про забезпечену ґендерну рівність.

Нинішній соціальний захист на території України теж потерпає від негативних ознак, які є типовими для держав із минулим, що пов'язане із соціалізмом. Урядом зазвичай надається допомога

багатьом бенефіціарам, що визначається як діяльність, що істотно виходить за його фінансові можливості. Водночас соціальні виплати є дуже низькими і не вирішують проблему низького фінансового рівня населення. Окрім цього, інколи на тлі малого розміру заробітної плати в середньому обсяг виплат, що забезпечується соціальною допомогою, не сприяє заохоченню громадян до активної діяльності у сфері економіки, що веде до закріплення залежності від грошової допомоги. Внаслідок цього, аналізуючи загальні тенденції життєвого рівня громадян, можна почасти послугоуватися Індексом розвитку людини як основним інтегральним кількісним показником, що є прийнятним в Організації Об'єднаних Націй та часто застосовується для визначення того, який життєвий рівень має суспільство.

Разом із тим поза увагою у сфері соціального захисту України залишилися системні проблеми, які в ході виконання Угоди мають пріоритетне значення, зокрема: відсутність уніфікованих норм нормативно-правового забезпечення; низький рівень доступності та відкритості інформації; неефективна структура управління та організаційного забезпечення; відсутність запропонованих профільним міністерством змін у сфері соціального захисту, пов'язаних з іншими складниками реформ у країні та інші [2].

За євроінтеграційних умов надважливою є уніфікація принципів соцзахисту в межах України до вимог Європи. Щоб співпрацювати та забезпечувати координацію у галузі соцзахисту, насамперед треба провести заходи з формування задач та настанов на наднаціональному рівні Євросоюзу; обґрунтувати стратегічний національний план дій із взаємоузгодженням реформи економічного та соціального характеру на національному рівні; досягти визначення характеристик кількісного та якісного результату запропонованих перетворень, провести моніторинг досягнутого результату; налагоджувати взаємне навчання, що було б безперервним, координацію та співпрацю України та держав-учасниць Євросоюзу.

Враховуючи, що питання належного фінансування видатків на соціальний

захист та соціальне забезпечення населення лежить як у площині достатнього обсягу фінансових ресурсів, спрямованих у галузь, так і в механізмах їх розподілу, першочерговими заходами в контексті реформування галузі є виявлення неефективних видатків місцевих бюджетів та спрямування вивільнених коштів для підвищення матеріального забезпечення соціально вразливих осіб та осіб, що опинились у складних життєвих обставинах [2].

Досвід останніх років доводить не раптове погіршення соціальних умов життя населення в Україні. Для цих процесів властиве попереднє тривале занепадницьке створення кризових процесів життєдіяльності держави. Водночас населення й покладає надії на те, що мають бути зрушення щодо зупинення цього тривалого занепаду економічних, фінансових взаємин у державі, а соціальна політика має врешті-решт постати пріоритетним ключовим взаємозв'язком економіки і політики із просуванням до ціннісних засад європейського способу життя і рівня розвитку [8].

Євроатлантична інтеграція України передбачає сутнісні зміни у законодавстві. Ця сфера поки що не врегульована у зв'язку з розколом коаліції, парламентськими суперечностями та складністю прийняття рішень через розбіжності в політичних поглядах парламентарів, залишену невикорінену корупційну складову частину та лобістські інтереси [8]:

1. Досі для подолання цієї кризи непроголосованою залишається процедура зняття недоторканності з депутатського корпусу. Тобто ще й дотепер декларування прагнення до змін натикається на небажання робити реальні зміни, які популістськи анонсують народні обранці. Це перша політична перешкода на шляху до змін у соціальній галузі натепер.

2. Друга бар'єрна перешкода – небажання творення відповідних умов для досягнення рівня соціальних стандартів у процесі європеїзації. Йдеться про перестороги зовнішніх інвесторів у зв'язку з нестабільністю державної політики у сфері оподаткування, створення засад істинної політики забезпечення і підтримання стабільності національної валюти.

3. Третім фактором бар'єрних огріхів є незбалансованість державного бюджету. Ця незбалансованість ґрунтується на податкових надходженнях і бюджетних видатках. На жаль, у справі забезпечення балансу першого з другим проглядається непрофесійність і непрозорість складання держбюджету. Це теж уже усталений державний анахронізм, який не зазнає змін і, звісно ж, суттєво впливає на низький рівень соціального забезпечення.

Соціальна відповідальність не приваблює європейців. Вважається і активно характеризується, що всі спроби нововведень у соціально-економічне життя країни є беззаперечним посяганням на особисті права людини і громадянина. Можна сміливо стверджувати, що соціальна захищеність вважається громадянами ЄС як щось стале і гарантоване. Проте жодних змін, іноді таких складних на початку становлення, суспільство ЄС не сприймає [6].

Практикою, на жаль, засвідчується, що реалізація політики соціального характеру в межах України не щоразу забезпечує можливість для дотримання країною своїх обов'язків. Ясно, що за системної економічної кризи соціальну політику не можна вважати досить забезпеченою, адже для втілення проєктів соціального характеру потрібно досягти залучення значних ресурсів [6]:

1. Перша значна вада – наявність суто теоретичного недоліку, а саме завеликий обсяг та термінологічна неузгодженість чинного соціального законодавства. Нормативні документи у сфері надання соціальних послуг відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних органів і служб.

2. Друга значна вада – неадекватність застосування понять «норма», «норматив» та «стандарт» у сфері надання соціальних послуг. Чинне законодавство дає суперечливі (а в низці випадків і неадекватні) визначення базових для соціальної сфери понять «норма», «норматив» та «стандарт», що унеможлиблює як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, так і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

3. Третя значна вада – недосконалість системи подальшого розвитку та фінансування закладів соціального обслуговування осіб, які перебувають на утриманні держави, ненадання низки послуг суто психологічного характеру утриманцям таких закладів, які їх потребують.

4. Четверта значна вада – слабкість застосування технології замовлення на соціальне обслуговування.

Варто зазначити, що для більшості постсоціалістичних країн Євросоюзу процес їхньої євроінтеграції та упровадження ЄСМ на початковому етапі (який мав різну тривалість для різних країн) супроводжувався низкою соціальних ризиків і загроз: загостренням демографічних проблем, зростанням безробіття, поширенням бідності, поглибленням соціальної диференціації суспільства за рівнем доходів населення та ін. [9]. Усі перелічені ризики соціального характеру у наш час актуальні і в Україні, їх зумовили трансформаційні зрушення, що викликала реалізація Угоди, та глибока соціально-економічна криза в Україні, що відбувається в останні 1,5 року. Зведення зазначених соціальних викликів до мінімуму – одна з головних задач політики держави, виконання якої великим чином впливає на рівень успішності у євроінтеграції нашої держави.

Очевидно, що досягнення соціальних цілей, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Євросоюзом, мінімізація соціальних ризиків, які супроводжують її виконання, а також забезпечення реальної євроінтеграції нашої держави у соціальній сфері через упровадження ключових елементів ЄСМ вимагає застосування адекватних інструментів державного регулювання. За їх основу доцільно взяти сучасні підходи соціальної політики ЄС, які базуються на концепціях соціального миру, соціального вирівнювання, соціальної справедливості, а також соціального добробуту та якості життя [3].

Беручи до уваги відповідний європейський досвід та вказані в Угоді цілі, зауважимо, що нашій державі необхідні новий формат та сучасні підходи в соціальній політиці, а саме поетапний перехід у держуправлінні до політики соціальної якості. І насамперед для цього необхідний

відповідний макроекономічний фундамент, який мають характеризувати високорівнева продуктивність праці та структурні економічні пропорції, властиві для розвинених країн. Варто усвідомлювати, що зараз в Україні є доступ лише до доволі малого макроекономічного «вікна можливостей», щоб формувалося суспільство, в основі функціонування якого лежатиме «соціальна якість». Тому для переходу до політики соціальної якості її державне управління має вирішити два ключові завдання одночасно:

1) розширити макроекономічне «вікно можливостей», яке залежить від структурної оптимізації та підвищення продуктивності національного економічного сегмента;

2) створити інституційне середовище, необхідне для втілення концептуальної моделі соціальної якості.

У нашій країні у зв'язку з тривалою економічною кризою актуалізувалися численні соціальні проблеми, які є реальною небезпекою для стабільних відносин соціального характеру і загрожують граничною майновою поляризацією людей, поширенням бідності. Якщо не боротися з цими негативними процесами, то це ще більше сприятиме руйнації родин та депопуляції населення, що зрештою спричинить появу непереборної перешкоди для економічних реформ і соціального розвитку.

Водночас у процесі зближення України з ЄС неминуче діятимуть і негативні фактори євроінтеграції. Серед них – неспроможність нести фінансовий тягар внесків до ЄС; зростання конкуренції з боку фірм країн-членів ЄС у процесі лібералізації і збільшення відкритості національної економіки, що супроводжуватиметься ліквідацією неконкурентоспроможних підприємств із негативними соціальними наслідками [7].

У країнах Євросоюзу з метою оптимізації системи надання соціальних послуг використовується соціальне контракування, сутність якого полягає у реалізації широкого соціального замовлення між народом та владою, основний принцип якого полягає у передачі або делегуванні владою неурядовим структурам виконання тих функцій, які можуть бути ними краще здійснені. Соціальний контракт – це механізм реалізації програм, орієнтованих на вирішення

основних проблем у соціальній сфері, що належать до компетенції держави (або місцевої влади), за підтримки бюджетних коштів, шляхом грантів, субсидій чи договорів, укладених на відкритій конкурентній основі (через тендери). Головна ідея соціального контракту – угода між місцевими органами самоврядування та громадянським суспільством. Тобто центральні або місцеві органи самоврядування наймають тих постачальників послуг, які можуть зробити певний вид діяльності краще чи надати певні послуги якісніше [1].

Проте ефективна система соціального обслуговування також потребує кваліфікованих кадрів, яких нині в нашій країні не готують. Отже, немає стандартів профпідготовки таких спеціалістів, а можливість забезпечити соціальні послуги достатньої якості для громадян можна оцінити як невизначену. Зрозуміло, що визначені проблемні питання не можна вирішити тільки завдяки нормотворчим процесам у законодавчій сфері. Щоб прийняті рішення пройшли імплементацію, щоб сформувалося реальне конкурентне середовище, а люди були поінформованими щодо можливих шляхів здійснення соціального обслуговування і альтернативних його видів, потрібен певний час.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши те, як формується і реалізується соціальна політика в нашій країні, доходимо висновку, що Україна має низку системних деформацій: соціальний складник є неусвідомленим на концептуальному рівні; державні соціальні гарантії, сучасний інструментарій вибору пріоритетних напрямів у соціальній політиці і способів її втілення формуються безсистемно; повільно просуваються соціальні реформи; різко погіршилися умови на ринку праці; недосконале нормативно-правове забезпечення у галузі соцзахисту; система соціального обслуговування та охорони здоров'я влаштована нераціонально.

Список використаної літератури:

1. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.

2. Гринчишин І.М. Забезпечення фінансової стабільності системи соціального захисту України в умовах євроінтеграції. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 5. С. 35-38.
3. Каргалова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. Москва : Изд-во «Аксиом», 2010. 288 с.
4. Окладна М.Г., Яковюк І.В. Соціальна політика Європейського Союзу: становлення і розвиток. URL: <http://dbms.institute/files/nd/19.pdf>.
5. Піскун К.В. Соціальна складова частина євроінтеграції України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 113(2). С. 293-295.
6. Сімкіна О.В. Соціальна політика європейського зразка: пріоритетний досвід для реформ в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 98-105.
7. Стеблянко І.О. Євроінтеграційні прагнення України: проблеми та (соціальні) перспективи. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Світове господарство і міжнародні економічні відносини»*. 2014. Т. 22, Вип. 6. С. 85-93.
8. Токарський Т.Б. Соціальні орієнтири України в євроінтеграційному процесі. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Економічні науки*. 2017. Вип. 52. С. 54-57.
9. Neesham C., Tache I. Is there an East-European social model? *International Journal of Social Economics*. 2010. Vol. 37(5), No. 4. Pp. 344-360.

Poberezhnyj O. Problems of implementation of state social policy of Ukraine in the context of European integration

The article describes the essence of the concept of social state in a narrow and broad sense. The process of shaping the social policy of the European Union countries is revealed. The priority measures to be taken in the context of Ukraine's integration with the European Union are identified. Investigating the content of the principles that have valid domestic strategic documents (Strategy for Economic and Social Development of Ukraine (2004-2015 yy.) "Towards European Integration" and the National Strategy for Regional Development for the period up to 2015 p.), It is found that most of them are incomplete elements. The main systemic problems in the sphere of social protection of Ukraine are revealed, which in the course of implementation of the Agreement are of priority importance. It has been clarified that in order to cooperate and ensure coordination in the field of social protection, measures should be taken first of all to formulate tasks and guidelines at the supranational level of the European Union; substantiate the strategic national action plan with the harmonization of economic and social reform at national level; to achieve the definition of quantitative and qualitative result of the proposed transformations, to monitor the achieved result; establishing continuous, mutual learning, coordination and cooperation between Ukraine and the EU Member States. There are two key tasks that public administration should address in order to move to social quality policy, in particular to expand the macroeconomic "window of opportunity", which depends on structural optimization and increased productivity of the national economic segment; create the institutional environment necessary to embody a conceptual model of social quality. It has been found that in the context of the prolonged economic crisis, numerous social problems have been actualized, and if not to deal with these negative processes, it will further contribute to the destruction of families and depopulation of the population, which will eventually lead to an insurmountable obstacle to economic reforms and social development. The negative factors of European integration that will inevitably act in the process of Ukraine's rapprochement with the EU are considered.

Key words: social state, social policy, social protection, social quality, social problems, factors of European integration.

УДК 316.776:004.73

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.15>

Т. В. Сивак

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНА ДИПЛОМАТІЯ ЯК ІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена дослідженню публічної дипломатії, її різновидам та особливостям реалізації в Україні з метою забезпечення інституційної спроможності у здійсненні міжнародних стратегічних комунікацій та у налагодженні взаємодії з міжнародною громадськістю, що передбачено низкою стратегій, програм та планів розвитку України на найближчу перспективу.

Визначено, що публічна дипломатія/«м'яка сила» є інтеграційним компонентом стратегічних комунікацій, спрямованим на встановлення довготривалих зв'язків з іноземними громадянами, і визначається як: здійснення впливу на сприйняття суспільством інших держав політики власної країни, формування громадської думки в іноземних державах; процес комунікації з іноземною публікою з метою її ознайомлення з національними ідеями, ідеалами, політикою і цінностями та, як наслідок, усунення непорозуміння у відносинах з цією країною. Визначено, що здійснення публічної дипломатії має відбуватись шляхом використання символічних ресурсів (культури, ідеології, соціально-політичних інститутів) та з допомогою державних і недержавних інституцій, гуманітарних організацій, напрямами діяльності яких є підтримка і просування власної культури, мови, традицій.

Встановлено, що у зв'язку зі зменшенням участі держав у взаємодії з іноземними громадянами та збільшенням міждержавної взаємодії субнаціонального й місцевого рівнів, недипломатичних представників державної влади, наукових і навчальних установ та громадян вона здійснюється ще в одному вимірі – парадипломатії, яка передбачає певну самостійність недержавних акторів у такій взаємодії. Стрімкий розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій дав змогу виокремити в рамках публічної дипломатії цифрову, або «Дипломатію Веб 2.0», яка зосереджується на використанні Інтернету та соціальних мереж, що сприяло появі термінів «твіпломаси» і «твіпломати». Доведено, що нова публічна дипломатія характеризується багаторівневістю та розмаїтістю і відбувається на таких рівнях: культурна, освітня, ноосферна, медіадипломатія та дипломатія "неополітик". Визначено роль і місце культурно-інформаційних центрів у складі дипломатичних установ та неурядових організацій у здійсненні публічної дипломатії.

Ключові слова: зовнішня інтеракція, парадипломатія, цифрова дипломатія, міжнародна комунікація, неурядові організації, міжнародна взаємодія.

Постановка проблеми. Детальний розгляд одного з компонентів стратегічних комунікацій – публічної дипломатії, пояснюється тим, що вона спрямована на зовнішню інтеракцію, тобто інформування міжнародної громадськості з метою створення позитивної думки про країну, підтримку контактів з іншими народами у різних сферах життєдіяльності та частково поєднує інші компоненти стратегічних комунікацій. Діяльність у рамках публічної дипломатії закріплюється за різ-

ними органами публічної влади та має свої особливості. В Україні розвиток публічної дипломатії як окремого напрямку державної політики актуалізується Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року, Планом пріоритетних дій Уряду на 2019 рік, Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік та Концепцією реформування урядових комунікацій, де важливими завданнями визначено такі: забезпечення інституційної спроможності у здійсненні міжнародних

стратегічних комунікацій, використання публічної дипломатії у налагодженні взаємодії з міжнародною громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічній дипломатії як новому науковому напрямку вже було приділено увагу вітчизняними та зарубіжними дослідниками, зокрема в сфері дипломатичних, зовнішньополітичних та міжнародних відносин. У працях К. Балабанова, М. Трофименка [2], І. Гавриленка [4], Г. Грачевської [5], С. Гуцал [6], А. Долинського [7], Г. Почепцова [11], П. Сухорильського, І. Місюка [13], Дж. Кула [15], Дж. Ньє [16], К. Роса [18], Ч. Вулфа [20] було здійснено аналіз змісту та значення публічної дипломатії у покращенні міжнародної взаємодії. Однак комплексного дослідження публічної дипломатії, її різновидів та інструментів і способів реалізації суб'єктами публічного управління здійснено не було.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні публічної дипломатії як одного з компонентів стратегічних комунікацій, визначенні особливостей її реалізації органами публічного управління для досягнення зовнішньополітичних цілей.

Виклад основного матеріалу. Публічна дипломатія була дієвим інструментом ще в період ведення «холодної війни» США проти СРСР і виділена в окремий напрям досліджень і реалізації. Останніх змін цей компонент стратегічних комунікацій у США набув у 2010 році шляхом прийняття програми «Публічна дипломатія: зміцнення взаємодії Сполучених Штатів зі світом» (Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World) [17].

Публічна дипломатія, за версією Департаменту США, визначається як сукупність програм, що фінансується з боку уряду і які спрямовані на інформування чи вплив на громадську думку інших країн через публікації, кінопродукцію, обміни у сфері культури, радіомовлення та телебачення [19]. У широкому розумінні публічна дипломатія, на думку С. Гуцал, знаходить світ вираз у міжлюдських контактах у рамках освітніх програм, наукових та культурних обмінів, а також у відкритому політичному діалозі. Основними інструмен-

тами публічної дипломатії є спільні публічні заходи (візити, семінари, конференції, прес-конференції, громадські дебати, різні проекти, дослідження, публікації, радіо-, теле-, кінопродукція тощо), що покликані донести необхідну інформацію про країну до світової громадськості [6].

Загалом, у науковій літературі публічна дипломатія визначається як: здійснення впливу на сприйняття суспільством інших держав політики власної країни, формування громадської думки в іноземних державах; процес комунікації з іноземною публікою з метою її ознайомлення з національними ідеями, ідеалами, політикою і цінностями та, як наслідок, усунення непорозуміння у відносинах з цією країною; полягає у проведенні заходів, здатних сформуванню у населення інших країн позитивне ставлення до країни, яка ці заходи фінансує; за допомогою публічної дипломатії не лише формується послання, яке необхідно донести до іноземної аудиторії, але аналізується те, як це послання інтерпретовано в іншій країні, тобто разом з інструментами переконання використовуються інструменти діалогу.

Одразу варто зазначити, що публічна дипломатія існує на протигагу офіційній дипломатії, яка передбачає взаємодію через офіційні державні установи. Аналітиком корпорації REND Ч. Волфом було розширено цю протигагу до трьох пунктів: публічна дипломатія є відкритою та широко поширюється, тоді як офіційна дипломатія закрита і не передбачає широкого інформування; публічна дипломатія направляє від уряду до широких верств населення, офіційна – від уряду до уряду; теми і проблеми офіційної дипломатії відносяться до поведінки і політики держави, а публічної дипломатії – до відносин і поведінки населення [20].

Останніми роками у науці було переосмислено роль, значення та можливості публічної дипломатії, це пояснюється змінами сучасного світу, інтенсифікацією глобалізаційних процесів, розвитком інформаційних технологій, що призвело до стирання інформаційних кордонів між країнами та меж між сферами відповідальності державних і недержавних акторів й утвердженню нового терміна – «нова

публічна дипломатія». Суть її зводиться не стільки до парадигми суперництва, скільки до парадигми співробітництва [7]. Тобто нова публічна дипломатія вже не передбачає головну роль держави в реалізації державної політики і суттєвим чином ґрунтується на діяльності недержавних акторів. Вона більше притаманна для демократичних країн, у яких рівень довіри до державних структур найчастіше нижчий, ніж у недемократичних країнах, тобто недержавні актори здатні відіграти більш значну й активну роль у досягненні зовнішньополітичних цілей.

Для нової публічної дипломатії стає властивим спрямування не тільки покращити імідж країни, а й створити бренд, взаємодія з аудиторією йде не тільки по вертикалі (держава – населення), а горизонтально (населення – населення, населення – інша держава). За таких умов основна мета публічної дипломатії полягає не лише в донесенні інформації, а у вибудовуванні довготривалих відносин на основі діалогу.

Враховуючи швидкість, із якою поширюється інформація по всьому світу, у цьому контексті основним завданням є ефективне просування інформації про власну державу, яка б гарантувала успіх у забезпеченні реалізації національних інтересів на міжнародному рівні. У цьому контексті особливо важливою є форма подачі інформації про державу, структура цієї інформації, смислове навантаження. Своєю чергою виникає необхідність впровадження механізмів забезпечення реалізації державної іміджевої політики.

Публічну дипломатію визначають як просування національних інтересів за допомогою інформування, залучення і впливу на людей у всьому світі [14, с. 13]. Часто поряд із використанням терміна «публічна дипломатія», що визначається як «м'яка сила», використовуються терміни «народна дипломатія», «приватна дипломатія», «громадська дипломатія», однак їх відмінність полягає в тому, що такі різновиди дипломатії на противагу публічній не передбачають участі держави у міждержавній комунікації, а являють собою програми, ініційовані і здійснювані винятково приватними особами.

Так, наприклад, на думку П. Сухорильського та І. Місюка, громадська дипломатія – це діяльність у рамках нетрадиційної дипломатії, що здійснюється різноманітними фізичними і юридичними особами, інститутами громадянського суспільства незалежно від держави в інтересах держави, суспільства чи усього людства – громадянська [13, с. 180]. Культурна дипломатія – це комплекс дій, спрямованих на здійснення обміну ідеями, інформацією, цінностями, традиціями, віруваннями та іншими аспектами культури з метою сприяння міжкультурному взаєморозумінню [4].

Хоча роль держави в таких варіаціях міжнародних комунікацій може бути опосередкованою, тобто громадянин є носієм інформації про власну країну і шляхом комунікування з іноземними громадянами також впливає на формування відповідного образу, що вже належить до компонентів внутрішніх стратегічних комунікацій. За таких умов на органи публічної влади покладається функція підтримки різноманітних іміджевих культурних, мистецьких, освітніх, бізнесових проєктів та ініціатив громадськості, які реалізуються або на території інших країн, або з метою впливу на іноземних громадян.

Публічна дипломатія здійснюється за такими напрямками: уряд (однієї держави) – суспільство (іншої країни); суспільство (однієї країни) – суспільство (іншої країни); суспільство (однієї країни) – уряд (іншої держави).

Ліберальна концепція «м'якої сили» була запропонована Дж. Наєм [16] у результаті аналізу активності Китаю в цьому напрямі на противагу «жорсткої сили», яка ґрунтується на використанні воєнної й економічної міці держави. Суть концепції полягала в орієнтації на досягнення зовнішньополітичних цілей шляхом залучення на свій бік союзників. Також основу запропонованої концепції становило залучення суб'єктів міжнародних відносин шляхом використання символічних ресурсів: культури, ідеології, соціально-політичних інститутів для встановлення домінування над іншими.

Британський дослідник Н. Калл до структури публічної дипломатії також відносить і культурну дипломатію, яка є

одним із напрямів публічної дипломатії, що зорієнтована на встановлення відносин між державами й іноземною аудиторією саме в сфері культури. Також він визначає 5 основних і один додатковий елемент публічної дипломатії:

- сприйняття – пошук і збір релевантної інформації є найбільш вагомим завданням, тому що саме на цій основі вибудовується стратегія публічної дипломатії;

- впровадження – популяризація своїх цінностей, роз'яснення політичних кроків і інша інформаційна робота дають змогу коригувати суспільну думку;

- культурна дипломатія – стимулювання інтересу до мови, літератури і мистецтва дає змогу глибокому взаємопорозумінню;

- обміни – прийоми іноземних студентів чи спеціалістів дає змогу не тільки налагодити наукові зв'язки, але й ознайомити їх з життям країни зсередини;

- ЗМІ – телевізійні і радіопрограми для іноземної аудиторії є важливим джерелом новин про країну;

- психологічні війни – додатковий елемент, який може бути використаний у кризових ситуаціях (під час військових дій) [15].

Звичайно ж, в ідеальній моделі всі п'ять елементів мають бути збалансованими і кожному має бути приділено належно увагу. На практиці ж кожна країна акцентує увагу на найбільш доцільних у певний момент з огляду на умови використання і можливості.

На думку Г. Почепцова, в основу інформування в рамках публічної дипломатії має бути покладено 3 сфери: об'єктивна: наука і технології; відносно об'єктивна: політична і економічна системи; суб'єктивна: звички, розваги [11, с. 155-156]. К. Росс у рамках публічної дипломатії виділив сім «стовпців»:

- захист політичного курсу, тобто здобуття розуміння з боку зарубіжної громадськості;

- контекст – пошук і створення сфер взаємних інтересів, спільної основи. Поширюючи фундаментальні цінності держави, важливо враховувати специфіку зарубіжних аудиторій і долати наявні стереотипи, акцентуючи увагу на спільних рисах;

- поширення послідовних правдивих повідомлень, які викликають довіру;

- адаптація повідомлень для конкретних цільових аудиторій. Реалізація цієї мети ґрунтується на дослідженні громадської думки та розумінні інших культур;

- національні і транснаціональні ЗМІ;

- союзи і партнерства з глобальними корпораціями, гуманітарними організаціями, національними спільнотами за кордоном тощо;

- підтримка діалогу та здійснення освітніх і культурних обмінів для встановлення довіри і взаєморозуміння [18, с. 24].

У сучасних умовах реалізація публічної дипломатії відбувається через державні і недержавні, але які фінансуються з державного бюджету, інституції. Саме через представництва і центри здійснюється реалізація програми з міжнародного гуманітарного співробітництва. Один із найголовніших напрямів – підтримка і просування мови, закріплення її позицій, збереження національних шкіл, бібліотек.

В Україні Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» [12] утворено такі центри у складі закордонних дипломатичних установ. Основними завданнями яких визначено:

- сприяння розвитку міжнародного співробітництва України з державою перебування в галузі культури, освіти, науки та техніки, туризму, фізичної культури і спорту;

- поширення в державі перебування інформації про Україну;

- ознайомлення громадян держави перебування з історією і культурою України, сприяння вивченню української мови на території цієї держави;

- підтримання зв'язків з українцями за кордоном, сприяння задоволенню їхніх культурно-мовних, інформаційних та інших потреб;

- поширення інформації про туристичні можливості і привабливість України, сприяння співробітництву з державою перебування у туристичній галузі.

Однак більшого значення мають саме недержавні інституції, адже поширення їх діяльності, як і кількість одиниць, може охоплювати значні території, що сприяє більшому поширенню інформації

та ефективності роботи. Їхня діяльність насамперед зосереджується на просуванні інформації про власну культуру, а також створюються умови для вивчення мови та отримання інших видів підтримки громадянами країн, де вони функціонують. Найбільш відомими та масштабними за кількістю країн, де вони функціонують, є: Італійське національне товариство Данте Аліґ'єрі (Італія) [9], Альянс Франсез (Франція) [1], Британська Рада (Великобританія) [3], Інститут Конфуція (Китай) [8] тощо. В Україні також у 2018 р. було утворено подібну структуру – державну установу «Український інститут» [10], діяльність якої спрямована на комплексну презентацію України у світі, статутом якої передбачено утворення міжнародних філій.

Розглядаючи сутність публічної дипломатії, варто зосередити увагу на ще одному її вимірі – парадипломатії (паралельна дипломатія). Цей вид публічної дипломатії з'явився наприкінці ХХ століття як відповідь на необхідність міжнародної взаємодії акторів: субнаціонального та місцевого рівнів (регіонів та міст), недипломатичних представників державної влади (парламентаріїв), наукових і навчальних установ (навчальних закладів вищої освіти), громадян, що виїжджають за кордон, або здійснюють таку діяльність всередині країни. Така форма взаємодії отримала відображення в контексті міст-, вишів-побратимів. Парадипломатія передбачає самостійність недержавних акторів у міжнародній взаємодії, хоча головні координаційні функції дипломатичної діяльності залишаються за державою. Активний розвиток парадипломатії насамперед свідчить про те, що держава позбулась статусу монополіста в сфері зовнішнього співробітництва та передала частину повноважень на нижчий рівень. Це, на думку Т. Грачевської, сприяло переходу взаємодії держави та громадянського суспільства на принципово новий рівень, відобразило підвищення їх взаємозалежності в умовах глобального світу [5, с. 82]. З огляду на це, можна спрогнозувати, що роль парадипломатії буде зростати, адже її виникнення та функціонування стало наочною ілюстрацією того, як держава та регіони можуть досягти порозуміння в сфері роз-

поділу владних повноважень у контексті децентралізації.

Нова публічна дипломатія характеризується багаторівневістю та розмаїтістю, що пояснюється насамперед розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. З огляду на це можемо виділити такі її рівні: через мас-медіа – медіадипломатія; через культурні акції – культурна дипломатія; через можливість здобути освіту – освітня дипломатія; через Інтернет – ноосферна дипломатія; через неурядові організації – дипломатія «неополітик».

Таке розмаїття видів публічної дипломатії полягає в можливості оминати такі комунікаційні бар'єри, як відстань і час, насамперед завдяки використанню новітніх інформаційних і комунікаційних технологій та можливостям Інтернету. У зв'язку з цим К. Балабанов та М. Трофименко поряд з традиційною публічною дипломатією виділяють цифрову, яка передбачає активне використання можливостей Інтернету: розміщення радіо- та телепередач у мережі, поширення літератури у цифровому форматі, моніторинг дискусій у блог-просторі зарубіжних країн, створення сторінок державних установ, посольств, інших організацій, а також персоналізованих сторінок членів уряду, постів у соцмережах, розсилка інформації через мобільні телефони [2, с. 993-994].

Експерти Кремнієвої долини цифрової дипломатію назвали «Дипломатією Веб 2.0», яка визначається як використання веб- та інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації дипломатичних завдань. Сутність цифрової дипломатії полягає в оперативній подачі адекватної інформації, оперативному реагуванні на різноманітні події та явища, спростуванні некоректних відомостей, офіційному підтвердженні чи спростуванні відомостей з офіційних джерел. Однак така відкритість – це доволі вимушена необхідність для держави, яка працює в інформаційному просторі на рівні з іншими джерелами інформації: якщо не наповнювати та не оновлювати цей простір об'єктивною інформацією, цей вакуум наповнять інші.

Варто зазначити, що для реалізації національної стратегії не досить номінальної присутності в цифровому просторі

у вигляді мікроблогів у соцмережах, потрібен план та інструментарій його реалізації. Потреба залучення великої кількості громадськості на свій бік в умовах миттєвого поширення інформації, як і дезінформація, стала особливо важливою. Частково публічна дипломатія перемістилась у соціальні мережі, що сприяло появі терміна «твіпломаси», а ведення сторінок у соцмережах президентами, прем'єрами, міністрами сприяло появі терміна – «твіпломати». Однак цифрова дипломатія не може замінити публічну дипломатію, вона є лише її доповненням. За умови майстерного використання її можливостей можна значно посилити роботу держави на міжнародному рівні.

У протистоянні сучасним викликам держави на міжнародному рівні публічна дипломатія має бути синтезом цінностей, переконання і технологій впливу. В умовах розвитку інформаційного та комунікаційного просторів влада більш ніж будь-коли означатиме наявність «м'якого» виміру привабливості та «жорсткого» виміру примусу й заохочення. Майстерне їх поєднання сприятиме формуванню «розумної влади», а публічна дипломатія є важливим засобом в арсеналі «розумної влади», яка передбачає розуміння необхідності довіри, самокритики та діяльності громадянського суспільства.

Висновки і пропозиції. Публічна дипломатія/«м'яка сила» є інтеграційним компонентом стратегічних комунікацій, спрямованим на встановлення довготривалих зв'язків з іноземними громадянами, і визначається як: здійснення впливу на сприйняття суспільством інших держав політики власної країни, формування громадської думки в іноземних державах; процес комунікації з іноземною публікою з метою її ознайомлення з національними ідеями, ідеалами, політикою і цінностями та, як наслідок, усунення непорозуміння у відносинах з цією країною. Визначено, що здійснення публічної дипломатії має відбуватись шляхом використання символічних ресурсів та гуманітарних технологій з допомогою державних і недержавних інституцій, напрямами діяльності яких є підтримка та просування власної культури, мови, традицій.

Загалом, розвиток публічної дипломатії в публічному управлінні, як інтеграційного компонента стратегічних комунікацій, спрямованого на покращення взаємодії з міжнародними соціальними спільнотами, потребує суттєвого теоретичного обґрунтування, зокрема визначення його організаційно-функціонального забезпечення, запровадження технологій реалізації тощо.

Список використаної літератури:

1. Альянс Франсез. URL: <https://www.afukraine.org>.
2. Балабанов К., Трофименко М. «Публічна дипломатія» як відповідь на виклики сучасності. *Україна дипломатична*. 2013. Вип. 14. С. 989-1021.
3. Британська Рада. URL: <http://www.britishcouncil.org.ua>.
4. Гавриленко І.І. Геополітичний вимір публічної дипломатії США. *Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки»*. 2014. № 3. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2240.
5. Грачевська Г.О. Парадипломатія як складник процесів регіоналізації на сучасному етапі. *Політологія*. 2014. № 12 (116). С. 77-82.
6. Гуцал С.А. Публічна дипломатія та стратегічні комунікації: визначення концептуальних основ. *Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки»*. 2015. № 9. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2769.
7. Долинский А.В. Современные механизмы сотрудничества в рамках публичной дипломатии : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 2011.
8. Інститут Конфуція. URL: confucius.com.ua.
9. Італійське національне товариство Данте Алії'єрі. URL: <http://ladante.com.ua>.
10. Питання діяльності державної установи «Український інститут» : Наказ МЗС України від 28.02.2018 р. № 103. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2018-03-01/2018-03-01_nakaz103.pdf.
11. Почепцов Г.Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні : навчальний посібник для студентів і аспірантів. Київ, Альтерпрес, 2008. 216 с.
12. Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України : Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 142/2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142/2006>.

13. Сухорильський П.М., Місюк І.Ю. Поняття та сутність громадської дипломатії. *Політологія*. 2011. № 1 (75). С. 178-180.
14. Changing minds, winning peace. A new strategic direction for US public diplomacy in Arab and Muslim world. Washington, 2003
15. Cull J. Nicholas Public Diplomacy: Lessons from the Past. FIGUEROA PRESS, LA, 2009. URL: <http://uscpublicdiplomacy.org/publications/perspectives/CPDPerspectivesLessons.pdf>
16. Nye, J. What China and Russia Don't Get About Soft Power. *Foreign Policy*. 2013. URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what_china_and_russia_don_t_get_about_soft_power?page=0,1.
17. Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World. A Strategic Approach for the 21st Century. *Office of the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs, U.S. Department of State*. Washington, DC, March 2010. URL: http://uscpublicdiplomacy.org/pdfs/PD_US_World_Engagement.pdf.
18. Ross C. Pillars of public diplomacy. Grappling with international public opinion. *Harvard International Review*. Summer, 2003. P. 22-27.
19. Strategic Communication Joint Integrating Concept. Department of Defence concept. Version 1.0. 07 October 2009. URL: http://www.dtic.mil/doctrine/concepts/joint_concepts/jicstrategiccommunications.pdf.
20. Wolf Ch. Public diplomacy. How to think about and improve it. *RAND*. Santa Monica, 2004. 35 p.

Syvak T. Public diplomacy as an integration component of strategic communications in public management

The article investigates public diplomacy, its varieties of realization in Ukraine with the purpose of providing institutional capacity in implementation international strategic communications and established in cooperation with the international community, which provides a number of strategies, programs and plans of Ukraine in the nearest future.

Determined that public diplomacy/"soft power" is the component of strategic communications aimed at establishing long-term relationships with foreign nationals, and is defined as influencing the public perception of other states policy of their country, the formation of public opinion in foreign countries; the process of communication with the foreigners for its review of national ideas, ideals, values and policies and as a result, eliminate misunderstandings in relations with this country. It's definite that public diplomacy working should occur through the use of symbolic resources (culture, ideology, socio-political institutions) and with the help of state and non-state institutions, humanitarian organizations whose activities are to support and promote their own culture, language, traditions.

It's established that due to a decrease in participation of interaction with foreigners and increasing international subnational interaction and local levels, non-diplomatic representatives of public authorities, scientific and educational institutions and citizens it is carried out in one dimension – paradyplomacy, which provides a non-self actors in such interaction. The development of modern information and communication technologies has made it possible to isolate in the context of public diplomacy such components: digital, or "Web 2.0 Diplomacy", which focuses on the use of the Internet and social networks, which contributed to the emergence of the terms "twiplomas" and "twiplomats". It's proved that new public diplomacy characterized by diversity and multilevel and takes place at the following levels: cultural, educational, noospheric, media diplomacy, and nonpolitical diplomacy. In conclusion it has been determined the role and place of cultural information centers in diplomatic institutions and non-governmental organizations in the implementation of public diplomacy.

Key words: *external interaction, paradigm diplomacy, digital diplomacy, international communication, non-governmental organizations, international interaction.*

УДК 351.88::347.43(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.16>

Ф. І. Терханов

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності України в умовах сучасних трансформаційних змін у сфері публічного управління. У роботі проаналізовано теоретико-методологічні засади дослідження зазначеної проблеми, визначено поняття та сутність публічно-управлінської діяльності у сфері збереження територіальної цілісності. Визначено поняття, сутність та елементи забезпечення національних інтересів у публічному управлінні. Проаналізовано зміст правових норм як елементу механізму забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності у сфері публічного управління. Розглянуто особливості функціональних складових частин забезпечення національних інтересів у контексті трансформаційних змін у публічному управлінні. Розглянуто сутність та особливості форм, методів та гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Досліджено методологічні основи ствердження територіальної цілісності як складника національних інтересів. Детерміновано сутність нормативно-правової визначеності концепту територіальної цілісності, а також інституційні особливості забезпечення територіальної цілісності. Проаналізовано процес становлення системи національної безпеки та забезпечення територіальної цілісності України як складника формування сучасної держави у форматі антикризового управління. Доведено важливість конституційного визначення геополітичного курсу з позицій забезпечення національних інтересів.

Досліджено методологічні основи та практичні аспекти утвердження територіальної цілісності, особливості ствердження та застосування нормативних приписів принципу територіальної цілісності. Охарактеризовано процес становлення системи публічного управління в Україні після здобуття незалежності з позицій конституювання національних інтересів та територіальної цілісності, проаналізовано загрози та виклики територіальній цілісності України. Особливу увагу приділено дослідженню юридичної формалізації об'єкта, суб'єкта, їх функціям у механізмі організаційно-правового регулювання діяльності держави з позицій забезпечення територіальної цілісності та національних інтересів.

Ключові слова: антикризове управління, держава, державне управління, децентралізація, конституційні принципи, національна безпека, національні інтереси, публічне управління, суверенітет.

Постановка проблеми. У контексті ствердження України як незалежної, суверенної держави постає нагальна потреба теоретико-методологічного обґрунтування організації системи національної безпеки України, інституціонального формату реалізації нової концепції національної безпеки, розробки сучасної доктрини територіальної цілісності Української держави. Чинне законодавство України з питань

забезпечення національної безпеки суттєво змінилося від 2003 по 2018 рр., як змінилися й норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади, громадських об'єднань, органів місцевого самоврядування як у мирний час, так і у кризові періоди, що враховують особливості нового типу агресії – гібридної війни, у процесі якої широко використовують не лише традиційні військові операції, а й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. З позицій функціонування

системи публічного управління в контексті антикризового управління потребує вирішення проблема забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах інституціональної трансформації в системі органів влади. Адже сучасний феномен «перезавантаження влади» вносить суттєві корективи у діяльність всієї вертикалі: змінюються цілі, принципи, форми і методи публічно-правлінської діяльності, отже, можуть бути переформатовані й інституціональні методи дотримання національних інтересів і територіальної цілісності. Разом із тим нормативно-правові акти у цій сфері містять низку суперечностей, що потребує принципово нового підходу до визначення сучасних механізмів протидії загрозам реалізації національних інтересів та збереження територіальної цілісності.

Актуальність вирішення цієї проблеми зумовлена нагальною потребою визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України, норм Конституції України загалом з позицій концепту суверенної та незалежної держави, що врешті-решт і має визначати сутність конституційних змін, адже за таких умов децентралізація виступає викликом сутності поняття «територіальна цілісність». Отже, особливу увагу має бути приділено розробці сучасного наукового контенту територіальної цілісності як складника доктрини національної безпеки в умовах збройної агресії, визначення державного управління у сфері забезпечення територіальної цілісності як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин з метою досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, раціоналізації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто вказати, що принцип територіальної цілісності належить до фундаментальних принципів міжнародного права, що завжди визнавався основою забезпечення національних інтересів, адже такий принцип реалізує комплекс формально визна-

чених, закріплених нормами міжнародного права та національного законодавства правил, процедур і регламентів діяльності системи органів влади, слугує основою національного суверенітету. Від Декларації про державний суверенітет 1990 р. до Закону України «Про національну безпеку» 2018 р. територіальна цілісність розглядалася як найважливіший складник державотворчих процесів в Україні.

Водночас варто наголосити, що концептуальних засад реалізації національних інтересів та принципу територіальної цілісності в системі публічного управління не розроблено, не підготовлено достатньої кількості наукових праць у науці публічного управління та адміністрування, особливо з позицій аналізу основ антикризового управління. Як і за іншими стратегічними напрямками вирішення проблем публічного управління виокремлюють правовий підхід (дослідження М. Буроменського, В. Буткевича, І. Грицяка, В. Денисова, В. Копійки, О. Мережко, О. Покрещука, Т. Цимбрівського). При цьому власне юридичний формат концепту територіальної цілісності має внутрішній поділ на суто теоретичний підхід (з позицій теорії держави та права), а також конституційний, адміністративний, кримінальний, міжнародний підходи. Разом із тим юридичний формат таких понять, як територіальна цілісність, національні інтереси, національна безпека, у публічному управлінні має певну дихотомічну сутність: право в публічному управлінні є певною інституціональною константою, що створює проблему дослідницького завдання. Тоді як власне публічно-управлінський зміст діяльності органів влади здійснює значний вплив на прийняття і застосування норм права у сфері забезпечення територіальної цілісності. Втім, сучасний підхід до вирішення завдань антикризового управління зменшує навантаження на правову визначеність окремих правил і процедур, більше того, в умовах політичної невизначеності відбувається інституціональна трансформація, при цьому правові норми змінюються несуттєво.

Політологічний підхід досить часто поєднують з інституціональним підходом, у контексті розвитку політичних

інститутів, їх впливу на сутність державного регулювання. Світова і європейська політологічна школа досліджень концепту суверенітету у поєднанні з національними інтересами та територіальною цілісністю фактично формують сутність інституту «національної держави» (National State) у XXI ст. А представлена дослідженнями систематизації напрямів реалізації національного суверенітету концепція територіальної цілісності у загальній практиці міжнародного права завжди виходила із закріпленого нормами виключно національного права поняття «національні інтереси». Зокрема, йдеться про принципи територіальної цілісності, права націй на самовизначення, відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням сили або погрози нею (окупація, анексія території), дотримання прав людини в умовах втрати державності тощо. Вважаємо, що саме з таких позицій має йтися в контексті визначення напрямів вирішення проблеми втрати національного суверенітету на окупованих територіях України у процесі визначення мети Норманського чи Мінського процесів, хоча наведені приклади не слугують показником ефективності методів антикризового управління.

Варто виділити і власне публічно-управлінський підхід, що базується на формуванні та реалізації завдань діяльності органів влади в умовах загроз і викликів національному суверенітету та територіальній цілісності з урахуванням визначення завдань раціоналізації управління державою, проведенням конституційних реформ, доцільності відцентрованих процесів у системі державного управління. У цьому контексті варто навести праці В. Баштанника, І. Грицяка, М. Лахижі, О. Руденко, О. Пухкала, Г. Ситника, В. Тертички та ін.

Отже, власного наукового дослідження потребує проблема детермінації національних інтересів та територіальної цілісності, а виходячи з актуальності проблеми, важливо визначити, крім правових і політологічних, сучасні публічно-управлінські механізми їх забезпечення. Варто вказати, що не досить дослідженою залишається низка ключових питань для формування і реалізації комплексу національ-

них інтересів. Насамперед це стосується функціональної реалізації національних інтересів у публічно-управлінській діяльності, а також суб'єктно-об'єктних відносинах у цій сфері. Від правильного розуміння напрямів вирішення цих проблем значною мірою залежить формування стратегії і тактики діяльності державних органів у цій сфері, постановка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це, значну увагу варто приділити саме питанням публічно-управлінського змісту реалізації національних інтересів та забезпечення територіальної цілісності. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів державного управління у сфері забезпечення національних інтересів.

Мета статті. Мета статті полягає у розробці концептуальних засад захисту національних інтересів на основі вирішення проблеми забезпечення територіальної цілісності держави в умовах зовнішніх загроз в умовах трансформаційних змін у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний процес державотворення в Україні, конституційний процес перезавантаження влади зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо територіальної цілісності як основи суверенітету Української держави, перегляду комплексу національних інтересів, реалізації нової державної політики. Особливої гостроти набула проблема забезпечення національних інтересів в умовах зовнішньої агресії з 2014 року, що створило серйозну загрозу становленню України як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави. При цьому актуальність дослідження організаційно-правового аспекту становлення та удосконалення комплексу національних інтересів в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС вимагає вирішення проблеми формування засад зовнішньої та внутрішньої політики як складника загальнодержавного курсу на набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, сучасним концепціям

європейської інтеграції – міждержавності, наднаціоналізму, субсидіарності тощо. Напрямами реалізації такого курсу виступає формування засад національного суверенітету, трансформації державного механізму забезпечення територіальної цілісності, ствердження незалежної Української держави.

Як наголошує В. Баштанник, «європейські інтеграційні процеси сприяли виникненню принципово нових інститутів влади та адміністративних механізмів узгодження позицій і вироблення спільних підходів провідних держав до розв'язання регіональних та глобальних проблем. За таких умов державне управління в процесі реформування набуває нових характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Саме тому сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів територіального управління, і одночасно власного розвитку набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномена делегованого управління як імперативу спільних політик у межах ЄС [1, с. 76-80]. При цьому власне трансформаційні зміни мають забезпечити не розбалансування системи національних інтересів та територіальної цілісності, а відновлення імперативу конституційних норм у публічному управлінні.

Нинішній етап розвитку міжнародних відносин характеризується зростанням загальної кількості збройних конфліктів, активною протидією тероризму, формуванню нових, наднаціональних систем безпеки. У таких умовах відбуваються процеси, пов'язані із застосуванням сили, руйнуванням усталених форматів національних держав, посиленням міждержавних суперечок за територію та ресурси (енергетичні, продовольчі, людські). Закономірно виникає загроза цілісності території держави та непорушності державних кордонів, що актуалізує власне публічно-управлінський зміст комплексу національних інтересів. Отже, необхідно доповнити (уточнити) конституційну регламентацію владних повноважень і компетенцій у зов-

нішньополітичній діяльності. Так, Конституція України (стаття 18) визначає, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права [2]. Іншими статтями Конституції закріплені повноваження вищих органів влади, виключними повноваженнями яких виступають:

1) «Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України» (стаття 106);

2) Верховна Рада України – визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (стаття 85); «виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи» (стаття 92);

3) «Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (стаття 116) [2].

Проблема цілісності держави виникла, коли території земель, міст, князівств, республік вимагали єдиного центру і підпорядкування владі центру, а взаємини держави та її складових частин об'єктивно зумовили таку форму їх взаємодії, яка б забезпечила єдність території та управління за надання автономії частинам держави [3, с. 6]. Теоретично більшість науковців дотримується підходу, що територіальна цілісність не може існувати в державі, де відсутні соціальна рівновага, стабільність суспільних відносин, єдність економічного, політичного, правового, територіального простору. Значний внесок у дослідженні нормативного змісту принципу територіальної цілісності зроблено І. Лукашуком. Дослідник зазначає, що обов'язок не визнавати територіальні зміни, здійснені шляхом застосування сили, не стосується договорів з територіальних питань, укладених до підписання статуту ООН [4, с. 313]. Варто наголосити, що цілісність держави та її суверенітет – це явища не тільки фундаментального політико-правового значення, а свідоме доповнення концепту національних інтересів і національної безпеки. Їх витoki сягають глибини століть, оскільки вони з'явилися тоді, коли виникла і сама держава. Причому у всі часи вони не переставали бути визначальними умовами життєздатності держави. Разом з тим цілісність і суверенітет держави – це наслідки цілісності і суверенітету політичної влади суспільства. Тому в широкому сенсі слова інститут держави виступає цілісною і суверенною політичною владою, матеріалізованою в системі конкретної політичної організації суспільства.

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складниками державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному Законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдиною можливим напрямом демократизації управління. Водночас на цьому етапі державотворення

в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення державою зовнішньополітичної функції відповідно до законодавчо визначеного комплексу національних інтересів. Значною мірою політизація зовнішньої політики, перенесення суто внутрішньополітичних проблем на рівень сприйняття з боку інших країн та міждержавних утворень. Адже у такому разі кожний новий етап державотворення, трансформація політичних цілей, завдань та визначення довгострокових перспектив передбачають суттєву зміну сталої системи публічно-владних функцій, раціоналізацію змісту функцій, зміну складників державного механізму формування.

Фактично йдеться про розширений формат принципу територіальної цілісності – унеможливлення потенційних загроз для цілісності держави в усіх сферах суспільного життя, при цьому безпекова (воєнно-безпекова) сфера вже не є домінуючою у визначенні викликів і загроз для держави, не домінує у формалізації національних інтересів та не впливає на зміст трансформаційного процесу в публічному управлінні.

У таких умовах набуває великого значення розробка сучасної парадигми трансформації публічного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку держави на основі імперативу національних інтересів та територіальної цілісності. Це, по-перше, закономірності розвитку національної системи публічного управління, по-друге, закономірності розвитку комплексу національних інтересів, по-третє, закономірності розвитку сучасної моделі територіальної цілісності держави.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення, розвитку системи державного управління в незалежній Україні, розвитку теоретико-методологічних засад аналізу національних інтересів та територіальної цілісності має здійснюватися у контексті закріплення правових засад функціонування органів влади, формалізації публічно-адміністративних структур демократичного врядування, конституційної регламентації базових засад публічно-управлінської діяльності.

У концептуальному розумінні структура дослідження забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності в умовах сучасних трансформаційних змін у публічному управлінні потребує вирішення таких завдань: 1) встановлення історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи формалізації національних інтересів; 2) систематизація критеріїв інституціональної взаємодії у системі публічного управління з метою розроблення алгоритму антикризового управління, що спрямоване на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях на основі концепції національного суверенітету; 3) визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повнова-

жень органів публічного адміністрування в Україні щодо забезпечення національних інтересів; 4) проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики щодо забезпечення національних інтересів та територіальної цілісності із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн.

Список використаної літератури:

1. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ, 2010, 390 с.
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., Відом. Верховної Ради України, 1996, № 30. Ст. 141.
3. Сьомін С.В. Сепаратизм як загроза національній безпеці України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 3 (32). С. 148.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть, изд. 3-е, перераб., и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.

Terhanov F. Ensuring national interests and territorial integrity in the context of contemporary transformational changes in public administration

The article is devoted to a comprehensive study of theoretical and practical problems of ensuring national interests and territorial integrity of Ukraine in the conditions of modern transformational changes in the field of public administration. The paper analyzes the theoretical and methodological foundations of the study of this problem, defines the concept and essence of public management activities in the field of maintaining territorial integrity. The concept, essence and elements of ensuring national interests in public administration are defined. The content of legal norms as an element of the mechanism for ensuring national interests and territorial integrity in the field of public administration is analyzed. The features of the functional components of ensuring national interests in the context of transformational changes in public administration are considered. The essence and features of forms, methods and guarantees of administrative and legal support of territorial integrity in the field of public administration are analyzed. The methodological foundations of the assertion of territorial integrity as a component of national interests are investigated. The essence of the normative legal certainty of the concept of territorial integrity is determined, as well as the institutional features of ensuring territorial integrity in the context of crisis management. The process of establishing a system of national interests, national security and ensuring the territorial integrity of Ukraine as a component of the formation of a modern state in the format of crisis management is analyzed.

The methodological foundations and practical aspects of the assertion of territorial integrity, the features of the application of regulatory requirements of the principle of territorial integrity, as well as the object, subject, functions of government bodies in the mechanism of organizational and legal support for the implementation of national interests are investigated. The process of establishing a public administration system in Ukraine after gaining independence from the standpoint of the constitution of national interests and territorial integrity is described. The threats and challenges of the territorial integrity of Ukraine in modern conditions are analyzed. Directions of strengthening the legal regulation of the concept of national interests in the crisis management system are proposed.

Key words: anti-crisis management, state, public administration, decentralization, constitutional principles, national security, national interests, public administration, sovereignty.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.17>

О. І. Апостол

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

МЕТОДИ ОЦІНКИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТОВАРУ НА МІЖНАРОДНОМУ РИНКУ ЯК КЛЮЧОВОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ

У роботі систематизовано методи оцінки конкурентоспроможності товару на міжнародному ринку як ключової складової частини конкурентоспроможності економіки держави. Зокрема, виділено ключові параметри конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку. Зокрема, це – технічний рівень товару, що характеризує ступінь використання останніх світових науково-технічних досягнень під час розроблення конструкції і технології виготовлення; відповідність товару вимогам і стандартам країн і фірм покупців, міжнародним і національним стандартам та ін. параметрам, що враховують специфічність ринку, кліматичні умови, в яких відбувається використання продукції; ціна та умови платежу, наприклад, надання кредиту, розстрочки, розмір первинного і подальших внесків, ціна споживання товару. Виокремлено підходи до оцінки конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку. Зокрема, перший із них полягає в оцінці конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку, що проводиться на основі зіставлення її з подібними аналогами – конкурентами, які отримали визнання на ринку і володіють у даний період часу найбільш високою конкурентоспроможністю. Друга методика передбачає розрахунок зведеного показника за всією масою нормативних параметрів через добуток одиничних показників по кожному з них. Окреслено особливості оцінки конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку за нормативними, технічними та економічними показниками. Підкреслено, що у випадку з оцінкою конкурентоспроможності за технічними й економічними параметрами це можна виразити як відношення величини технічного (економічного) параметра товару до величини того ж параметра базового товару – кращого реального світового аналога, доступного на даному ринку. Визначено напрями оцінки конкурентоспроможності товару на міжнародному ринку: маркетинговий підхід, побудований на споживчій цінності об'єкта за технічними показниками конкурентоспроможності; технічний підхід, побудований на «корисному ефекті» від об'єкта.

Ключові слова: конкурентоспроможність товару, міжнародний ринок, конкурентоспроможність економіки, держава, підходи до оцінки конкурентоспроможності.

Постановка проблеми. У даний час відсутні загальноприйняті стандартні методи оцінки конкурентоспроможності різних об'єктів, а також уніфіковані методи управління факторами конкурентної переваги. Проте відомо, що існуюча типова схема оцінки конкурентоспромож-

ності товару починається з вибору параметрів – критеріїв, за якими споживач оцінює товар, і закінчується формуванням вимог для кожного параметру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конкурентоспроможність економіки держави на загальносвітовому рівні неодноразово викликала інтерес вчених і практиків, зокрема, таких, як:

Брюховецька Н.Є. [1], Сментина Н.В. [3], Турило О.О. [4] та ін.

Однак розгляд конкурентоспроможності товару як ключової складової частини конкурентоспроможності державної економіки на рівні світового ринку все ще потребує подальшого доопрацювання.

Мета статті. Приймаючи до уваги обґрунтовану актуальність даної теми дослідження, метою роботи є систематизація методів оцінки конкурентоспроможності товару на міжнародному ринку як ключової складової частини конкурентоспроможності економіки держави.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити такі завдання:

1) виділити ключові параметри конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку;

2) виокремити підходи до оцінки конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку;

3) окреслити особливості оцінки конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку за нормативними, технічними та економічними показниками;

4) визначити напрями оцінки конкурентоспроможності товару на міжнародному ринку.

Виклад основного матеріалу. Існують різні класифікації параметрів конкурентоспроможності, що підлягають оцінці. Так, зустрічається поділ параметрів на економічні, технічні та нормативні.

Оцінюючи конкурентоспроможність товарів на зовнішньому ринку, прийнято виділяти такі параметри, що характеризують:

1) технічний рівень якості;

2) якість виготовлення;

3) досягнутий рівень якості в експлуатації.

При цьому слід зазначити, що компонент 3 у даній моделі є результуючим двох перших [2; 4].

Показники конкурентоспроможності товарів та порядок її оцінки були визначені нормативно галузевими стандартами у 80-ті роки і широко застосовувалися під час оцінки експортної продукції.

Нормативно конкурентоспроможністю всякого товару, що надходить на ринок, називається здатність товару відповідати вимогам даного ринку, включаючи еконо-

мічні, в даний період часу. До визначення конкурентоспроможності можна підійти, якщо використовувати відношення сумарного корисного ефекту від застосування товару до його ціни на конкретному ринку. Однак для покупця важливі не тільки витрати під час придбання товару, але і витрати, що виникають у процесі його споживання, які за багатьма видами виробів істотно перевищують його продажну ціну.

Показниками конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку є такі:

1) технічний рівень товару, що характеризує ступінь використання останніх світових науково-технічних досягнень під час розроблення конструкції і технології виготовлення;

2) відповідність товару вимогам і стандартам країн і фірм покупців, міжнародним і національним стандартам та ін. параметрам, що враховують специфічність ринку, кліматичні умови, в яких відбувається використання продукції;

3) ціна та умови платежу, наприклад, надання кредиту, розстрочки, розмір первинного і подальших внесків, ціна споживання товару [1; 3].

Оцінка конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку проводиться на основі зіставлення її з подібними аналогами – конкурентами, які отримали визнання на ринку і володіють у даний період часу найбільш високою конкурентоспроможністю. Для оцінки конкурентоспроможності в даний час запропонована модель, яка відповідає нормативній методиці.

У зазначеній моделі обрані технічні та нормативні показники методом експертних оцінок ранжуються за ступенем значущості та важливості для споживача, після чого для кожного з них встановлюються відповідні коефіцієнти значущості.

Зокрема, що стосується нормативних показників конкурентоспроможності, то в даному випадку ступінь відповідності вимогам нормативно-технічної документації фактичних значень показників якості товару до початку його експлуатації або споживання називається рівнем якості виготовлення.

Для визначення рівня якості виготовлення товару застосовують коефіцієнти дефектності, які являють собою

характеристику середніх втрат, пов'язаних із наявністю дефектів, які виражені у гривнях або в умовних одиницях – балах, що приходяться на одиницю товару [2; 3].

Існує інша методика визначення нормативних показників. Вважається, що якщо хоча б один із нормативних параметрів виробу не відповідає рівню, визначеному чинними нормами і стандартами, то він є конкурентоспроможним незалежно від результату порівняння за іншими параметрами. Методично це забезпечується введенням показника, який приймає лише два значення: 1 або 0. Якщо виріб відповідає нормам, то цей показник дорівнює одиниці, якщо не відповідає, то він дорівнює нулю. Зведений показник за всією масою нормативних параметрів являє собою добуток одиничних показників по кожному з них. Проте ця методика не враховує, що практично бездефектну продукцію випускають тільки кращі японські виробники. Рівень якості української продукції не дозволяє користуватися цією методикою, тому що якщо до вибірки потрапляє виріб хоча б з одним дефектом за однієї з вимог, то зведений показник, який представляє собою відношення одиничних показників, завжди буде дорівнювати нулю [2; 4].

Відносно технічних показників конкурентоспроможності необхідно зазначити таке. Для того щоб задовольняти певну потребу, товар повинен володіти набором властивостей, кожна з яких виконує функцію задоволення одного з елементів потреби. За величиною технічного параметра споживач оцінює, наскільки властивість товару задовольняє відповідний елемент потреби. Це можна виразити як відношення величини технічного параметра товару до величини того ж параметра базового товару – кращого реального світового аналога, доступного на даному ринку.

Що стосується економічних показників конкурентоспроможності, то в даному випадку присутні такі особливості. Оцінюючи товари, пропоновані на ринку, покупець не тільки зіставляє їхні споживчі якості, але і враховує величину витрат, які виникнуть у нього у зв'язку з придбанням та використанням цих товарів. Прагнучи добитися оптимального співвідношення рівня споживчих властивостей

товару і своїх витрат, покупець вибирає той виріб, за яким досягається максимум корисного ефекту на одиницю витрат.

Підхід до оцінки економічних параметрів товару багато в чому схожий з оцінкою за технічними параметрами. Особливість полягає в тому, що порівняння всіх економічних параметрів відбувається на вартісній основі. Для знаходження рівня конкурентоспроможності за економічними параметрами необхідно провести зіставлення цін придбання та споживання аналізованого товару і базового зразка [1; 3].

Підводячи підсумок, можна виділити три підходи до оцінки конкурентоспроможності:

- маркетинговий підхід, побудований на споживчій цінності об'єкта за технічними показниками конкурентоспроможності;
- технічний підхід, побудований на «корисному ефекті» від об'єкта.

При цьому у випадку економічного підходу оцінка повинна бути побудована як відношення очікуваного економічного ефекту до собівартості об'єкта. Такий підхід може використовувати промислове підприємство під час планування виробничої програми за асортиментом продукції.

Слід відзначити, що можливі чотири види розрахунку економічного ефекту в залежності від заходів із підвищення конкурентоспроможності:

- зміна параметрів якості;
- застосування інших матеріалів;
- застосування іншого технологічного процесу;
- застосування інших знарядь праці [1; 2].

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

1. Виділено ключові параметри конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку. Зокрема, це – технічний рівень товару, що характеризує ступінь використання останніх світових науково-технічних досягнень під час розроблення конструкції і технології виготовлення; відповідність товару вимогам і стандартам країн і фірм покупців, міжнародним і національним стандартам та ін. параметрам, що враховують специфічність ринку, кліматичні умови, в яких відбувається використання продукції; ціна та умови

платежу, наприклад, надання кредиту, розстрочки, розмір первинного і подальших внесків, ціна споживання товару.

2. Виокремлено підходи до оцінки конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку. Зокрема, перший із них полягає в оцінці конкурентоспроможності товару на зовнішньому ринку, що проводиться на основі зіставлення її з подібними аналогами – конкурентами, які отримали визнання на ринку і володіють у даний період часу найбільш високою конкурентоспроможністю. Друга методика передбачає розрахунок зведеного показника по всій масі нормативних параметрів через добуток одиничних показників по кожному з них.

3. Окреслено особливості оцінки конкурентоспроможності товарів на зовнішньому ринку за нормативними, технічними та економічними показниками. Підкреслено, що у випадку з оцінкою конкурентоспроможності за технічними й економічними параметрами це можна виразити як відношення величини технічного (економічного) параметра товару до величини того ж параметра базового товару – кращого реального світового аналога, доступного на даному ринку.

4. Визначено напрями оцінки конкурентоспроможності товару на міжнародному ринку: маркетинговий підхід, побудований на споживчій цінності об'єкта за технічними показниками конкурентоспроможності; технічний підхід, побудований на «корисному ефекті» від об'єкта.

Список використаної літератури:

1. Брюховецкая Н.Е. Конкуренция и соревнование в условиях инновационного развития предприятий. *Вісник економічної науки України*. № 1. 2017. С. 7-15.
2. Вишнякова А.М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій) : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2004. С. 7.
3. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. *Вісник Сумського державного університету*. 2013. № 4. С. 67-80. (Серія : «Економіка»).
4. Турило А.А. Основи управління інноваційним розвитком підприємства : монографія. Кривий Ріг : Вид. Р.А. Козлов, 2017. 307 с.

Apostol O. The methods of assessing of the competitiveness of goods on the international market as a key component of the state economy competitiveness

The work systematizes methods of assessing of the competitiveness of goods on the international market as a key component of the competitiveness of the state economy. In particular, the key parameters of competitiveness of goods in the external market are identified. In particular, it is a technical level of goods, characterizing the degree of use of the latest world scientific and technical achievements in the development of design and manufacturing technology; conformity of the goods to the requirements and standards of the countries and firms of buyers, international and national standards, etc., taking into account the specificity of the market, climatic conditions in which the products are used; price and payment terms, such as credit, installments, initial and subsequent contributions, consumption price. The approaches to assessing of the competitiveness of goods on the external market have are allocated. In particular, the first one is to assess the competitiveness of the product on the external market by comparing it with similar analogues – competitors who have gained recognition on the market and have the highest competitiveness at this time. The second method involves calculation of a summary indicator for the whole mass of normative parameters through the product of unit indicators for each of them. The peculiarities of evaluation of competitiveness of goods on the foreign market according to normative, technical and economic indicators are defined. It is shown that in the case of the evaluation of competitiveness by technical and economic parameters this indicator can be expressed as a ratio of the value of the technical (economic) parameter of the commodity to the value of the same parameter of the basic commodity – the best real world analogue available on the market. The following directions of evaluation of the competitiveness of goods on the international market are defined: marketing approach, built on the consumer value of the object according to technical indicators of competitiveness; technical approach built on a "useful effect" from the object.

Key words: competitiveness of goods, international market, competitiveness of economy, state, approaches to evaluation of competitiveness.

УДК 351.074:614.02

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.18>**С. Г. Богданов**аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНА СИСТЕМА МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ЗМІНИ

У статті на основі аналізу сучасного стану функціонування системи медичної реабілітації в Україні та суб'єктних взаємовідносин у цій сфері доведено, що актуальним завданням розвитку реабілітації, як найважливішої складової частини стратегії охорони здоров'я, є забезпечення ефективної координації послуг із різних секторів (медичної, соціальної, освітньої, правової), а оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є формування координаційного механізму публічного управління, що передбачає впровадження певних інституціональних змін.

Обґрунтовано доцільність створення окремого Департаменту реабілітації та санаторно-курортного лікування в Міністерстві охорони здоров'я, діяльність якого зумовлена низкою необхідних, проте відсутніх на сьогодні послуг: у питаннях політики та законодавства щодо осіб з обмеженнями життєдіяльності та реабілітації; створення актуальної бази даних щодо епідеміології інвалідності (в тому числі у випадку гострих та хронічних захворювань, психологічних розладів) та потреб у реабілітації; реабілітаційні послуги, пов'язані зі здоров'ям, мають бути запроваджені на всіх рівнях охорони здоров'я (первинному, вторинному, третинному) та для всіх етапів надання допомоги (гостра, підгостра, довготривала); інтегроване забезпечення та інтеграція допоміжних засобів у програми медичної реабілітації; навчання професіоналів у галузі реабілітації відповідно до стандартів Європейської ради фізичної та реабілітаційної медицини; інвентаризація існуючих реабілітаційних закладів, їх сертифікація за міжнародними стандартами тощо.

Аналіз адміністративно-управлінських та структурно-функціональних передумов показав, що реформування системи центральних органів виконавчої влади має бути спрямоване, передусім, на уточнення та зміну функцій МОЗ і Мінсоцполітики, перегляд їхнього статусу, а на цій основі – оптимізацію кількісного складу та запровадження нових форм і процедур діяльності запропонованого Департаменту реабілітації та санаторно-курортного лікування та відповідних організаційних структур, що сприятиме ефективній реалізації державної політики забезпечення гарантованих соціальних прав і свобод людини і громадянина.

Наголошено, що особливої уваги під час реформування системи реабілітації потребує етап санаторно-курортної реабілітації, що відповідає вітчизняним особливостям організації медичної допомоги, а саме наявністю розгалуженої мережі санаторно-курортних закладів різних форм власності та відомчого підпорядкування.

Ключові слова: реабілітаційні послуги, медична реабілітація, інституціональні зміни, департамент реабілітації та санаторно-курортного лікування, координація, суб'єкти системи медичної реабілітації.

Постановка проблеми. Головним державним завданням є збереження та покращення здоров'я українців, збільшення тривалості життя, в тому числі трудових ресурсів, повноцінна реабілітація та попередження інвалідності. Для переважної більшості високорозвинених країн світу здоров'я населення – це ресурс,

який потребує ретельного догляду і збереження. Порівнюючи та аналізуючи показники і тенденції щодо захворюваності та смертності в Україні з аналогічними світовими показниками, можна зробити ряд висновків [5]: смертність населення України удвічі перевищує показники країн Євросоюзу; смертність населення України у працездатному віці у 2-4 рази перевищує показники країн Євросоюзу; смертність

чоловіків у віці 25-44 роки у 4 рази перевищувала смертність жінок такого ж віку; для України характерне стрімке поширення соціальних захворювань (туберкульозу, ВІЛ/СНІД); санаторно-курортна система не виконує поставлених перед нею завдань покращення здоров'я, збільшення тривалості життя, відтворення трудових ресурсів, повноцінної реабілітації та попередження інвалідності.

Такі фактори, як глобальне постаріння людства, тобто більша кількість населення буде жити зі зниженою фізичною функціональністю; зростання питомої ваги осіб із хронічними захворюваннями; поява осіб із хворобами у стані ремісії чи реконвалесценції, які раніше були невиліковними, – вказують на потребу переорієнтації національної системи охорони здоров'я на зростаючі потреби суспільства в реабілітаційній медицині.

Незважаючи на зрушення, які відбуваються в нашій країні в рамках реформи охорони здоров'я, процес формування реабілітаційної інфраструктури в Україні, яка б сприяла усуненню обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю чи найбільш повній їх компенсації, значно відстає від потреби і не відповідає вимогам сьогодення. Значною проблемою функціонування системи реабілітації в Україні є розпорошеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність координації призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями соціальної, професійної та фізичної реабілітації людей з інвалідністю займається Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані підрозділи. У сфері медичної реабілітації діє Комітет експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) з медичної реабілітації, який постійно вдосконалює її цілі та завдання. Реабілітація відіграє одну з провідних ролей у досягненні стратегії ВООЗ «Здоров'я для всіх у XXI столітті». Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для осіб з інвалідністю затверджені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. № 48/96. Вони передбачають рівні стартові можливості для всіх осіб незалежно від їхнього психофізичного розвитку, стану здоров'я,

віку, статі, соціально-економічного статусу та охоплюють не лише медичну, а й інші принципово важливі сфери життя (доступність матеріального оточення, освіту, професійну зайнятість, підтримку доходів і соціальне забезпечення, сімейне життя та свободу особистості, культуру, відпочинок, спорт і релігію).

Питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні присвячено наукові праці К.Д. Бабова, І.К. Бабової, Т.А. Золотаревої, В.І. Козьявкіна, Б.А. Насибулліна, І.Я. Пінчук, Я.Ф. Радиша, І.В. Сисоєнко, В.В. Стаблюка, А.М. Торохтіна, О.В. Футрук та ін. Дослідження питань розвитку санаторно-курортної галузі розкрито в працях К.Д. Бабова, В.М. Мухіна, О.М. Нікіпелової, О.А. Усенко, О.С. Шаптала та інших науковців. Особливу увагу науковці Козьявкін В.І., Прус В.П. приділяють державній системі реабілітації дітей з інвалідизуючими захворюваннями, зокрема ДЦП, як складовій частині соціально-орієнтованої спрямованості державної політики. Актуальною в теперішній час є організація медико-психологічної реабілітації осіб, постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій та бойових дій (Богомолець О.В., Сисоєнко І.В., Пінчук І.Я., Бабов К.Д., Стеблюк В.В.). Варто зазначити, що на законодавчому рівні відбувається врегулювання питань реабілітації – в березні 2016 року подано законопроект «Про запобігання інвалідності та систему реабілітації в Україні» (Богомолець О.В., Сисоєнко І.В.).

Оскільки реабілітація є найважливішою складовою частиною стратегії охорони здоров'я та водночас вимагає тісної координації послуг із різних секторів (медичний, соціальний, освітній, правовий), оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є формування нових механізмів публічного управління, насамперед координаційного, що передбачає впровадження певних інституціональних змін.

Мета статті – на основі аналізу чинної системи державного управління сферою медичної реабілітації в Україні обґрунтувати доцільність впровадження певних інституціональних змін.

Виклад основного матеріалу. Інституціональними та соціально-економічними

передумовами реформування чинної державної системи реабілітації в напрямку формування нових механізмів публічного управління її розвитком є низька ефективність системи реабілітації та надання соціально-медичних послуг, що проявляється в таких аспектах:

- послуги реабілітації традиційно надаються в курортному середовищі. В Україні немає цілісної системи реабілітаційних послуг, яка буде покривати всі фази та рівні надання допомоги, реабілітаційні послуги недоступні багатьом особам, які їх потребують. Існують кілька реабілітаційних послуг, проте немає систематичного плану реабілітації в закладах надання допомоги на гострому, підгострому та довготривалому етапах. Відсутній взаємозв'язок між різними етапами надання медичної допомоги (завдяки різній відомчій підпорядкованості реабілітаційних закладів). При цьому надання допоміжних засобів відділене від пов'язаних зі здоров'ям реабілітаційних послуг, що призводить до недостатніх результатів та марнування ресурсів;

- низький рівень координації між уповноваженими міністерствами та організаціями – відповідальність за питання соціального обслуговування осіб з обмеженнями життєдіяльності та реабілітації як вказаної категорії, так і працюючих хворих, пенсіонерів, поділена між двома міністерствами: Міністерством охорони здоров'я (що відповідає за «медичну» складову частину реабілітації) та Міністерством соціальної політики (що відповідає за соціальну компенсацію та надання допоміжних засобів). Системною проблемою є невідповідність між організаційною структурою відомств та зоною їхньої функціональної відповідальності;

- окремою проблемою є потреба в реабілітації жертв збройного конфлікту на сході України. З одного боку, є висока кількість поранених солдат, які в багатьох випадках також мають серйозну психічну травму, а з іншого – збройний конфлікт також призвів до появи поранених та травмованих цивільних осіб, що потребують реабілітаційної допомоги;

- невирішеним питанням є фінансування реабілітаційних послуг: різні фонди відповідають за фінансування реабілітаційних послуг різним верствам населення

(хворі, які працюють, отримують реабілітаційні послуги (зокрема, ранню санаторну реабілітацію за визначеним переліком захворювань) за рахунок Фонду соціального страхування; особи з обмеженнями життєдіяльності (інваліди) – за рахунок Фонду соціального захисту інвалідів.

Наукова і практична нагальність формування нових механізмів державного управління розвитком системи реабілітації в Україні окреслена в таких стратегічних і нормативно-правових документах: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; програма здорового способу життя та довголіття; Постанова КМУ від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років, Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я України, Законопроекти стосовно запровадження системи обов'язкового медичного страхування та автономізації медичних закладів; Проект Закону України «Про попередження інвалідності та систему реабілітації в Україні»; Звіт ВООЗ «Оцінювання системи реабілітації в Україні»; «Здоров'я-2020»: Основи Європейської стратегії в підтримку дій всієї держави і суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя (ЄРБ ВООЗ, 2012).

Аналіз вищезазначених документів засвідчив, що міжвідомча неузгодженість та низький рівень координації діяльності між структурними підрозділами різних міністерств може створити значні проблеми в забезпеченні ефективності реалізації поставлених завдань, порушити технологічність процесу та створити зону конфлікту інтересів із питань державного контролю та нагляду. Значною проблемою функціонування системи реабілітації є розпорошеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність координації призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу [2]. На сьогодні загальна картина суб'єктних взаємовідносин в системі медичної реабілітації має такий вигляд (рис. 1).



Рис. 1. Суб'єкти системи медичної реабілітації в Україні

Проблеми соціальної сфери, які потребують розв'язання через реформування, мають чітку кореляцію відповідальності двох відомств – МОЗ та мінсоцполітики: відсутність чітко визначеного обсягу державних гарантій щодо соціального захисту та охорони здоров'я; неефективна модель фінан-

сового забезпечення як сфери соціального захисту, так і охорони здоров'я; низька ефективність витрачання публічних коштів; низький рівень (якість та доступність) надання медичних і соціальних послуг тощо. Проведення реформування в одній зі сфер неможливе без відповідного

реформування в іншій: запровадження обов'язкового медичного страхування потребує узгодження з Міністерством соціальної політики (Департамент соціального страхування і партнерства, відділ удосконалення законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування) та відповідних інституціональних змін; реформа зі створення єдиного національного замовника медичних послуг безпосередньо стосується і соціально-медичних послуг; державний гарантований пакет медичних і соціально-медичних послуг має ґрунтуватися на Системі ідентифікації пільгових категорій громадян, розробленої МОЗ спільно з Мінсоцполітики; нові механізми оплати послуг потребують узгодження с реорганізацією соціальних страхових інструментів тощо.

Реформи має зазнати і сама структура обох відомств – позбавившись більшості не властивих їм функцій. Виведення з МОЗу функції закупівлі ліків має торкнутися і змін у Мінсоцполітиці щодо закупівлі допоміжних засобів реабілітації. Реструктуризація МОЗ зумовить і реструктуризацію Мінсоцполітики – Національний центр контролю за захворюваннями та громадського здоров'я об'єднає в собі заклади, що виконують ключові функції у сфері громадського здоров'я з метою покращення стратегічного планування та реалізації нової політики. Радикальні перетворення у системі функціонування медичних закладів – автономність в адміністративній діяльності та розподілі свого фінансування – торкнуться і системи реабілітації та санаторно-курортного лікування, що знаходиться і у відомчій підпорядкованості Мінсоцполітики. Особисте ліцензування та атестація лікарів також торкнуться і персоналу, що працює в системі реабілітації.

Головним завданням реформування системи медичної реабілітації є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні і внесення ясності щодо владних повноважень кожного суб'єкта системи, а також виявлення і правильне вирішення основних практичних проблем, що виникають між інститутами управління всіх рівнів, і, відповідно, їхнього чіткого фінансового, правового, організаційного забезпечення. Зокрема, це стосується і питання забез-

печення ефективності діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Адже згідно з Положенням про дану службу [4] перелік більшості її завдань знаходиться на перетинанні зон політичної відповідальності МОЗ і Мінсоцполітики, насамперед, у функціональних сферах «Безпека та гігієна життєдіяльності, громадське здоров'я», «Туризм та курорти». Зазначимо, що розпорядженням КМУ [1] затверджено структуру апарату Держпродспоживслужби, Положення, штатний розпис та кошторис. Але! Це питання було погоджено тільки з Міністром аграрної політики та продовольства України. Хоча в документі [3] чітко зазначено, що функції з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) покладаються на МОЗ.

Міжвідомча неузгодженість та низький рівень координації діяльності між структурними підрозділами різних міністерств може створити значні проблеми в забезпеченні ефективності реалізації поставлених завдань, порушити технологічність процесу та створити зону конфлікту інтересів із питань державного контролю та нагляду за якістю реабілітаційних послуг.

Низький рівень координації між уповноваженими міністерствами та організаціями – відповідальність за питання соціального обслуговування осіб з обмеженнями життєдіяльності та реабілітації як вказаної категорії, так і працюючих хворих, пенсіонерів, поділена між двома міністерствами: Міністерством охорони здоров'я (що відповідає за «медичну» складову реабілітацію) та Міністерством соціальної політики (що відповідає за соціальну компенсацію та надання допоміжних засобів). Системною проблемою є невідповідність між організаційною структурою відомства та зоною його функціональної відповідальності. Так, у Міністерстві соціальної політики, основною функцією якого має бути відповідальність за соціальну складову частину, вагому складову частину займають суто медичні функції: наявний окремий Департамент оздоровлення та санаторно-курортного лікування; у складі Департаменту соціального захисту постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи знаходиться

відділ організації медико-санітарного лікування онкохворих; у складі Управління профілактики соціального сирітства – відділ профілактики небезпечних захворювань. При цьому державні підприємства, заклади та установи, які законодавчо визначені як основні організації з реалізації функцій реабілітації, санаторно-курортного лікування, профілактики небезпечних захворювань, знаходяться в підпорядкуванні іншого відомства – Міністерства охорони здоров'я.

Оскільки реабілітація є найважливішою складовою частиною стратегії охорони здоров'я та водночас вимагає тісної координації послуг із різних секторів (медичний, соціальний, освітній, правовий), оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є створення окремого Департаменту реабілітації та санаторно-курортного лікування в міністерстві охорони здоров'я, діяльність якого зумовлена низкою наступних необхідних, проте відсутніх на сьогодні послуг:

- у питаннях політики та законодавства щодо осіб з обмеженнями життєдіяльності та реабілітації; збір та аналіз статистичних даних щодо потреби в реабілітаційних заходах за окремими нозологіями та станами; адаптування та впровадження міжнародних визначень та діагностичних інструментів у реабілітаційній практиці;

- для середньострокового планування реабілітаційних послуг необхідна актуальна база даних щодо епідеміології інвалідності (в тому числі під час гострих та хронічних захворювань, психологічних розладів) та потреб у реабілітації;

- реабілітаційні послуги, пов'язані зі здоров'ям, мають бути запроваджені на всіх рівнях охорони здоров'я (первинному, вторинному, третинному) та для всіх етапів надання допомоги (гостра, підгостра, довготривала). Сектор первинної медичної допомоги має зайняти сильнішу роль у довготерміновій реабілітації та стати вихідною точкою для спеціалізованих реабілітаційних послуг;

- інтегроване забезпечення та інтеграція допоміжних засобів у програми медичної реабілітації;

- навчання професіоналів у галузі реабілітації відповідно до стандартів Євро-

пейської ради фізичної та реабілітаційної медицини;

- інвентаризація існуючих реабілітаційних закладів, їх сертифікація за міжнародними стандартами;

- забезпечення реабілітаційної сфери науково-практичним супроводом (розроблення критеріїв оцінки існуючих реабілітаційних закладів згідно з європейськими стандартами, клінічних протоколів, таблиць оснащення згідно зі спеціалізацією реабілітаційних закладів, підготовка спеціалістів галузі) за рахунок існуючих науково-дослідних установ у реабілітаційній сфері (які зосереджені в МОЗ).

Аналіз адміністративно-управлінських та структурно-функціональних передумов показав, що реформування системи центральних органів виконавчої влади має бути спрямоване, передусім, на уточнення та зміну функцій МОЗ і Мінсоцполітики, перегляд їхнього статусу, а на цій основі – оптимізацію кількісного складу та запровадження нових форм і процедур діяльності запропонованого Департаменту реабілітації та санаторно-курортного лікування та відповідних організаційних структур, що сприятиме ефективній реалізації державної політики забезпечення гарантованих соціальних прав і свобод людини і громадянина.

Аргументуючи нашу позицію щодо інституціональних змін у системі медичної реабілітації в напрямку забезпечення ефективної координації реабілітаційних послуг із різних секторів шляхом створення окремого Департаменту реабілітації та санаторно-курортного лікування в МОЗ, наголосимо на загальних положеннях/принципах ефективної діяльності міністерства: міністерство має займатися тільки формуванням політики. Реалізацію політики і управління державними активами має бути передано іншим органам (службам, агентствам, інспекціям тощо); кожне міністерство має нести відповідальність за конкретну сферу, функцію або набір функцій, суміжних за суттю; функції з протилежними цілями мають бути розподілені за різними міністерствами, щоб мінімізувати конфлікт інтересів.

Ураховуючи зазначені принципи, можна зробити висновок, що створення окремого

Департаменту, що буде системно і комплексно займатися проблемами медичної реабілітації в Міністерстві охорони здоров'я України, є логічним і прийнятним, оскільки:

– відсутній конфлікт інтересів між завданнями із забезпечення здоров'я, добробуту і соціального захисту громадян;

– формується єдиний центр відповідальності в межах однієї політичної сфери. При цьому набір функцій суміжний за суттю (наприклад, надання соціально-медичних послуг – оздоровлення, реабілітація, санаторно-курортне лікування, гігієна праці, протезування; державне соціальне страхування; громадське здоров'я – епідемічна безпека, безпека харчування тощо). Подібні функції часто бувають поєднані в одному відомстві (наприклад: Японія, США, Естонія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Австралія тощо);

– ключовим завданням створення єдиного департаменту є скорочення зайвих, застарілих і дублюючих функцій, створення і розвиток необхідних, але відсутніх функцій, таких як стратегічне планування. І лише на основі цих змін можна формувати нову гнучку структуру, здатну ефективно розпоряджатися публічними ресурсами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сьогодні в Україні реабілітаційними послугами хворі та люди з обмеженими можливостями (інваліди) не охоплюються в повному обсязі, цей етап лікування подекуди практично повністю недоступний для деяких верств населення саме «завдяки» відсутності скоординованої державної системи реабілітації, розрізненості міністерств та відомств, що відповідають за окремі ланки надання реабілітаційних послуг, відокремленості їх, недостатньому фінансуванню медичної галузі.

Особливої уваги під час реформування системи реабілітації потребує етап санаторно-курортної реабілітації, що відповідає вітчизняним особливостям організації медичної допомоги, а саме наявністю розгалуженої мережі санаторно-курортних закладів різних форм власності та відомчого підпорядкування, в тому числі так званих «силових» відомств (Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби

України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, тощо). Реабілітація в санаторно-курортних умовах дозволяє додатково здійснювати лікування одночасно із психологічними порушеннями супутньої соматичної та психосоматичної (яка виникла в результаті психотравмуючої події) патології, наслідків травм та поранень, отриманих під час виконання, насамперед, військових операцій.

Отже, сьогодні склалися усі передумови для проведення інституційних змін у сфері медичної реабілітації. Перспективами подальших наукових досліджень є обґрунтування механізму раціонального використання потенціалу природних лікувальних ресурсів України для надання реабілітаційних послуг у санаторно-курортних умовах.

Список використаної літератури:

1. Деякі питання забезпечення діяльності Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 76-р. / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2016> (дата звернення: 14.08.2019).
2. Реабілітація жертв конфлікту. Чи пропонує держава щось, крім встановлення інвалідності та милиць? / за ред. О. Павліченка, О. Мартиненка. Київ : Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2018. 64 с.
3. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/267-2015> (дата звернення: 14.08.2019).
4. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ від 2 вересня 2015 р. № 667 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015> (дата звернення: 14.08.2019).
5. Сисоєнко І. Інвестиції у здоров'я: як має працювати система реабілітації? *LB.ua*. 26 липня 2016 р. URL : https://ukr.lb.ua/blog/iryna_sysoenko (дата звернення: 11.08.2019).

Bohdanov S. State system of medical rehabilitation in Ukraine: prerequisites of institutional change

The article, based on the analysis of the current state of functioning of medical rehabilitation system in Ukraine and subject relationships in this field, proves that the actual task of the development of rehabilitation, as the most important component of the health strategy, is to ensure effective coordination of services in different sectors (medical, social, educational, legal), and the optimal solution to the above problems is the formation of a coordination mechanism of public administration, which involves the implementation of certain institutional changes.

The feasibility of setting up a separate Department of Rehabilitation and Sanatorium Treatment at the Ministry of Health is justified. Its activities are conditioned by a number of necessary but not available services today: in matters of policy and legislation for persons with disabilities and rehabilitation; creation of an up-to-date database on the epidemiology of disability (including acute and chronic diseases, psychological disorders) and rehabilitation needs; health-related rehabilitation services should be implemented at all levels of health (primary, secondary, tertiary), and for all stages of assistance (acute, subacute, long-term; integrated provision and integration of aids into medical rehabilitation programs; training of rehabilitation professionals in accordance with the standards of the European Council of Physical and Rehabilitation Medicine; inventory of existing rehabilitation facilities, their certification and international standards.

The analysis of administrative and managerial, structural and functional preconditions showed that the reform of the central executive bodies system should be aimed primarily at clarifying and changing the functions of the Ministry of Health and the Ministry of Social Policy, revising their status, and on this basis – optimizing the quantitative composition and introducing new forms and procedures of the proposed Department of Rehabilitation and Sanatorium Treatment and related organizational structures, which will facilitate the effective implementation of the state policy of providing guaranteed social rights and freedoms of a man and a citizen.

It is emphasized that special attention in the reform of the rehabilitation system requires the stage of sanatorium rehabilitation, which corresponds to the domestic peculiarities of the medical care organization, namely the presence of an extensive network of sanatorium and resort establishments of different ownership forms and departmental subordination.

Key words: *rehabilitation services, medical rehabilitation, institutional changes, department of rehabilitation and sanatorium treatment, coordination, subjects of medical rehabilitation system.*

УДК 174.4

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.19>**О. А. Василенко**студентка II курсу
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара**О. О. Осетрова**доктор філософських наук,
професор кафедри соціальної роботи
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕТИЧНОЇ САМОСВІДОМОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті обґрунтована важливість проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства через вдосконалення системи державної служби, важливість аналізу етики державних службовців як об'єкта державного регулювання. Описана професійна етика як етика, що зумовлена особливостями деяких професій. Розглянуті формальний і неформальний рівні професійної етики державної служби. Дана характеристика поняттю і особливостям державної служби як суспільно корисної, організованої трудової діяльності. Вивчена сутність і соціальна природа державної служби. Описано підвищення рівня етичної самосвідомості державних службовців за провідної ролі процесу самопізнання. Сформульовані основні небезпеки для суспільства, які виникають внаслідок ослаблення моральних засад державних службовців. Наведені методи, які визначають належну моральну поведінку державних службовців, методики управління персоналом, що впливають на сферу моральних відносин. У системі розглянутих заходів особливе значення надане посиленню духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної підготовки державних службовців. Розкриті основні пріоритети, уміння і навички в етичному аспекті діяльності державного службовця. Описана система SAINT як інструмент самооцінки доброчесності, який може бути використаний організаціями для визначення головних ризиків і слабких місць. Наведена характеристика системи забезпечення доброчесності, яку охоплюють заходи захисту від ризиків недобропорядності, а також заходи щодо впровадження, зміцнення і організації стратегії доброчесності. Сформульована актуальність вироблення професійної етики державних службовців як частина загального комплексу реформи державної служби, формування у державного службовця відповідного рівня правової та моральної ідеології, яке тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму і правового нігілізму. Зазначена важливість реалізації на практиці законодавчих норм, що регламентують етику поведінки державних службовців.

Ключові слова: етична поведінка, державна служба, державне управління, етичні принципи державної служби, моральна культура державного службовця.

Постановка проблеми. Державна цивільна служба, виступаючи як соціальний інститут служіння суспільству і державі, має вирішувати проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства, має бути гарантом побудови правової держави. У сучасних умовах внаслідок виниклої необхідно-

сті подолання кризових явищ у сучасному українському суспільстві, формування сучасної конкурентоспроможної держави, ефективного вирішення проблеми суспільного та соціально-економічного розвитку особливу роль відіграє розробка механізмів формування етичних принципів і цінностей у системі державної служби.

Важливість аналізу етики державних службовців як об'єкта державного

регулювання, кодифікації етичних норм і формування механізмів етичного регулювання пов'язана з тими реальними проблемами, з якими нині зіткнулася державна служба України: проблемами корупції, неефективної роботи чиновників, недовіри населення до установ, що є представниками державної влади. Суспільна довіра до державних службовців є фундаментальною умовою ефективного державного управління. Моральні стандарти поведінки державних службовців стають провідним фактором, що визначає якість і ефективність державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання етики державних службовців досліджуються в працях таких авторів, як Г.В. Атаманчук, В.Е. Бойков, А.І. Горбачов, Н.І. Лапіна, П.Я. Федотова, Е.В. Охотський, В.Л. Романов, В.М. Соколов, А.І. Турчинов, М.М. Шувалова та ін.

Велику роль для дослідження зіграли ідеї вчених, які проаналізували загальну проблематику і умови формування принципів професійної етики державних службовців (В.Д. Бакуменко, Т.Е. Василевської, К.О. Ващенко, В. Мілера, Н.А. Омельченко, М.І. Пірен, М.І. Рудакевич, Н.Г. Сорокіна та ін.).

Мета статті – опрацювання теоретико-прикладних аспектів підвищення рівня етичної самосвідомості державного службовця.

Виклад основного матеріалу. Етика об'єднує принципи і норми моралі і моральності, поведінки людей щодо один до одного і в суспільстві. Професійна етика зумовлена особливостями деяких професій, корпоративними інтересами, професійною культурою. Люди, які виконують однакові або близькі професійні функції, виробляють специфічні традиції, об'єднуються на основі професійної солідарності, підтримують репутацію своєї соціальної групи [2].

Професійна етика ділиться на два рівні в державній службі – це формальний і неформальний рівень. Формальний рівень закріплюється в нормативно-правових документах, що регулюють діяльність державних службовців. Неформальний рівень проявляється в колективі, визначаючи стереотипи, що склалися стосовно

службової поведінки. Тому для підвищення морально-етичних якостей треба формувати якості професійно-етичної поведінки державних службовців. Таким чином, особливу увагу варто приділяти більшою мірою неформальному рівню, тому що він має властивості нейтралізувати нормативні приписи. Якщо враховувати, що неформальні норми етики державного службовця мають традицію, установки, стереотипи службової поведінки, зміна яких містить у собі складну задачу, то говорити про остаточне формування професійної етики державних службовців найближчим часом поки не варто [1].

Формування особистості є цілеспрямований процес, оскільки суспільством визначений той образ, риси якого воно прагне сформувати у його представників. Поглиблене вивчення механізмів і закономірностей формування особистості – одне з найважливіших завдань психологічної науки. Одним з основних психологічних умов розвитку особистості є розвиток самосвідомості особистості, що включає самопізнання (особистісних характеристик), самоствалення (адекватна самооцінка), саморегуляцію (врівноваженість, здатність регулювати емоційний стан) [1].

Підвищення рівня етичної самосвідомості державних службовців за провідної ролі процесу самопізнання сприяє формуванню особистісно-професійних характеристик.

У державній службі, у зв'язку з розвитком громадянського суспільства і процесами децентралізації управління, весь час зростає обсяг спілкування в різних формах: представницькі функції, переговори, зустрічі, публічні заходи і т.д.

З розвитком громадянського суспільства частка спілкування в діяльності держслужбовців не просто зростає, а вимагає від службовця наявності таких якостей, як комунікабельність, вміння слухати. Професійна (службова) етика державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом досить складних, незвичайних. Вона не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона їх пристосовує уже відомі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини.

В ослабленні моральних засад державних службовців приховані дві серйозні небезпеки для суспільства.

Перша небезпека впливає з положення, яке займають посадові особи органів влади в системі громадської організації. Корупційні порушення, які спостерігаються в системі державного управління, мають неабиякий деструктивний вплив не тільки на сферу бізнесу, але і на правове середовище і моральні підвалини в суспільстві загалом.

Друга небезпека виражається в тому, що можливість морального переродження державного апарату чревата деградацією його професійного потенціалу. Справа в тому, що атрофія чесності в державного службовця ставить під сумнів не тільки всі інші моральні цінності в його діяльності, а й професійні якості, бо початкове і головне професійне призначення державного службовця (незалежно від його посади і управлінських функцій) складається, зрештою, в «служінні суспільству, а не собі» [4].

Отже, ефективність роботи державних службовців визначається не тільки їх професійними знаннями і практичним досвідом, але й дотриманням певних етичних норм.

На основі досвіду управління персоналом можна виділити низку методів, які впливають і визначають належну моральну поведінку державних службовців.

Серед них методи, що передбачають:

- розроблення та затвердження правил поведінки, етичних норм, обов'язкових для дотримання державними службовцями;

- створення етичних комісій, завданнями яких є оцінка діяльності та вчинків держслужбовців, їх сприяння та осуд, розвиток у працівників потреби працювати відповідно до вироблених етичних принципів, що, своєю чергою, веде до створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі.

Методики управління персоналом, що впливають на сферу моральних відносин, мають бути особливо широко використані в роботі з керівним складом кадрового корпусу державної служби. Чимало державних службовців вважають, що головними для них на роботі є установки і вимоги безпосереднього начальника. Як заходи

з підвищення рівня етичної самосвідомості державного службовця можна запропонувати такі:

- 1) заходи, спрямовані на посилення організаційної культури. Культура, що розуміється як сукупність цінностей, принципів, підкріплених відповідними ритуалами, впливає на виховання в державних службовців більш усвідомленого відчуття причетності до діяльності всієї системи державного управління, розвиток почуття зв'язку зі спільністю більш широкою, ніж індивідуальна; створює ключові орієнтири поведінки і цим ставить індивідуумів у певне відношення з цілим; гарантує стабільність у діяльності органів державного управління;

- 2) посилення ролі державної служби як соціального інституту в формуванні моральності державних службовців, що означає впровадження в практику механізмів вивчення моральних орієнтацій державних службовців при їх відборі та просуванні по службі і жорсткого контролю за діяльністю і поведінкою державних службовців, покарання за порушення норм суспільної моралі;

- 3) посилення духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;

- 4) розробка програм протидії корупції. Варто приділити особливу увагу боротьбі з корупцією в органах державної влади. Для цього необхідні:

- перш за все, воля влади в боротьбі з цим явищем, саме влада має формувати громадську думку, що давати хабарі протизаконні й аморальні, показати приклад того, як треба боротися з корупціонерами, незважаючи на їх посаду та суспільну вагу;

- прийняття пакету антикорупційних законів;

- встановлення контролю в зонах корупційного ризику (служби приватизації, митниці, податкові структури, правоохоронні органи та ін.);

- посилення гласності в сфері боротьби з корупцією: оприлюднення виявлених злочинів, заходів, вжитих щодо винних, і т.д. Особливо варто зазначити, що у процесі розробки державних програм необхідно забезпечувати їх комплексність:

– з позиції політики – це чітко виражена політична воля посадових осіб, які згодом самі стають об'єктом перевірок;

– з позиції економіки – це визначення сфер діяльності органів державної служби і чітке регулювання економічних відносин без передачі посадовим особам права прийняття рішень на власний розсуд;

– з позиції права – вдосконалення нормотворчої діяльності, соціальні заходи мають забезпечувати неухильний і цілеспрямований розвиток усіх верств населення;

– з позиції моральності – недопущення подальшого спотворення і відновлення деградованих елементів системи морально-етичних цінностей суспільства.

У системі названих заходів особливе значення має посилення духовно-моральної складової частини в навчальних програмах професійної підготовки державних службовців. Програми мають збагачувати цінності, знання, навички державних службовців, щоб вони діяли етично й ефективно, тобто давати змогу при вирішенні етичних дилем керуватися знаннями про те, що в такому разі говорить закон, які філософські та культурні чинники, пов'язані з цими етичними питаннями.

У результаті державні службовці мають знати: принципи та цінності сучасної адміністративної етики; правові та морально-етичні норми у сфері державної служби; правила попередження конфлікту інтересів; механізми впровадження етичних кодексів цивільних службовців; організаційно-правові механізми боротьби з корупцією в системі державного управління, а також правила етикету на державній службі.

У числі умінь можна виділити: використання отриманих знань у конкретних ситуаціях морального вибору в управлінській практиці, діагностування етичних проблем і проектування заходів попередження аномалій у системі державного управління.

Набуті навички дають змогу аналізувати, попереджати ситуації, які можуть призвести до конфлікту інтересів на державній службі і вирішувати конфлікт інтересів із позиції соціальної відповідальності.

Останнім часом у країнах Європи активно пропагується система SAINT (це інструмент самооцінки доброчесності, який може бути

використаний організаціями для визначення головних ризиків і слабких місць. Інструмент SAINT був розроблений спільно з муніципалітетом міста Амстердама і Національної Рахункової палатою). Передбачається, що семінари з методології SAINT дають змогу виявити найбільш вразливі робочі процеси в організаціях – ті процеси, які становлять найбільший ризик із точки зору добропорядності [3].

Основні показники SAINT полягають у такому:

– це інструмент, розроблений державним сектором для державного сектору;

– це ефективний і швидкий засіб, семінар одного дня;

– проводиться самодіагностика замість аудиту;

– використовується підхід до доброчесності «від низу до верху» (тобто із використанням знань і досвіду самих співробітників);

– SAINT застосуємо як до організацій загалом, так і до їх підрозділів;

– SAINT дає ясну картину вразливих процесів, ризиків і можливих поліпшень у системах забезпечення доброчесності. Інструмент також дає менеджерам організацій «робочу програму» щодо забезпечення доброчесності;

– SAINT може служити відправною точкою для проведення іншого (більш фундаментального) аналізу [4].

На практиці семінари діляться на дві частини. У першій половині дня учасники семінару виділяють найбільш вразливі робочі процеси з використанням функцією первинних і допоміжних процесів досліджуваної установи. Потім складається опис найбільш значущих етичних ризиків цих процесів. У другій половині дня проводиться оцінка наявної системи забезпечення доброчесності організації як із точки зору ефективності, так і з точки зору адекватності.

Системи забезпечення доброчесності охоплюють заходи захисту від ризиків недобропорядності, а також заходи щодо впровадження, зміцнення і організації стратегії доброчесності (системні заходи). Увага також приділяється таким аспектам внутрішньої культури, як свідомість доброчесності та роль керівництва.

На завершення семінару, на підсумковій сесії визначаються оптимальні заходи захисту (результат другої половини дня) для найбільш уразливих робочих процесів (результат першої половини дня). Семінари SAINT можуть послужити основою для робочої програми щодо забезпечення доброчесності державних службовців. Такі програми адресовані керівництву установи і вказують на поліпшення стратегії добропорядності.

Вважаємо, що факт утворення та діяльності такого Бюро заслуговує на увагу і вивчення, оскільки його діяльність впливає на запобігання конфлікту інтересів на державній службі і формування необхідних цінностей морального властивості в області державного управління, очікуваних громадянським суспільством. Окремі положення (наприклад, запровадження обов'язку повідомляти про факти негідної поведінки товаришів по службі) цілком співзвучні зі здійснюваними нині в Україні антикорупційними заходами.

Провідні експерти вважають, що Україна знаходиться в ситуації, коли «втратили силу колишні норми моралі та ідеологічного впливу, що регулювали поведінку працівників органів державної влади та управління і ставили бар'єр на шляху зловживань, корупції та свавілля в цих органах», в той же час остаточно ще «не вироблені нові правила службової поведінки (професійної етики) державних службовців та законодавчі механізми їх реалізації» [4]. У зв'язку з цим, однак, справедливо звертається увага на те, що вироблення професійної етики, безумовно, є корисною частиною загального комплексу реформи державної служби. Але сама по собі службова етика не в змозі ефективно працювати поза комплексом інших мотивів, що визначають поведінку. Цей висновок має об'єктивний характер і заслуговує на підтримку.

Можна не сумніватися, що формування в державного службовця відповідного рівня правової та моральної ідеології (тобто цілісної системи проїнятих сутнісним єдністю ідей, теорій, понять, переконань, що відображають соціально-оцінне ставлення до права та етики) тісно пов'язане з реалізацією принципу законності, спрямованого на запобігання бюрократизму і правового

нігілізму, що, зрештою, сприяє гуманізації державного управління.

У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває реалізація на практиці законодавчих норм про етику поведінки державних службовців, навіть передових і теоретично ефективних. У цьому сенсі розглянутий досвід представляє серйозний інтерес.

Висновки і пропозиції. Побудова демократичної правової соціальної держави вимагає створення адекватної системи державної служби, формування висококомпетентного, морального персоналу апарату державного управління.

У зв'язку з цим дедалі більшого значення набуває професійна етика, моральна культура державних службовців, посадових осіб і керівників органів державної влади.

Українська державна служба пройшла тривалий шлях розвитку, відображаючи у своїй нинішній структурній і функціональній конструкції не тільки ідеали і норми раціональної організації праці, а й домінуючі цінності суспільства та особистісні переваги своїх співробітників.

Ефективність роботи державних службовців визначається не тільки їх професійними знаннями і практичним досвідом, а й дотриманням певних етичних норм, таких як чесність, безкорисливість, незалежність, непідкупність, щира зацікавленість у вирішенні проблем місцевих спільнот і реалізації ініціатив громадян та ін.

Список використаної літератури:

1. Бахрах Д.Н. Державна служба: основні поняття, її складові, зміст, принципи. *Держава і право*. 2016. № 12. С. 7-13.
2. Сорокіна Н.Г. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 12(39-40). С. 13-18.
3. Толкованов В.В., Щербак Н.В., Василевська Т.В., Удовиченко В.П. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід. Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2018. 212 с.
4. Янюк Н.К. Актуальні проблеми у регулюванні питань професійної етики публічних службовців. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. № 59. С. 56-59.

Vasylenko O., Osetrova O. Increasing the level of ethical consideration of civil servants

The article substantiates the importance of the problem of social stabilization, economic development, spiritual healing of the society, through the improvement of the civil service system, the importance of analyzing the ethics of civil servants as an object of state regulation. Professional ethics are described as ethics due to the peculiarities of some professions. Formal and informal levels of professional ethics of the civil service are considered. This characteristic is given to the concept and features of the civil service as a socially useful, organized labor activity. The nature and social nature of the civil service have been studied. Increasing the level of ethical awareness of civil servants in the leading role of the process of self-knowledge is described. The main dangers to society that arise as a result of weakening of the moral principles of civil servants are formulated. The methods that determine the proper moral behavior of civil servants, the methods of personnel management that affect the sphere of moral relations are presented. In the system of measures considered, special emphasis is placed on strengthening the spiritual and moral component in the training programs for the professional training of civil servants. The main priorities, skills and ethical aspects of the civil servant's activity are revealed. SAINT is described as a self-assessment tool that can be used by organizations to identify major risks and weaknesses. The characteristics of the integrity assurance system, which include measures to protect against risk of malpractice, as well as measures to implement, strengthen and organize the integrity strategy, are outlined. The urgency of developing the professional ethics of civil servants as part of the overall complex of civil service reform is formulated; formation of an appropriate level of legal and moral ideology from a civil servant, which is closely linked to the implementation of the principle of legality, aimed at preventing bureaucracy and legal nihilism. The importance of putting into practice the legislative norms governing the ethics of the behavior of civil servants was noted.

Key words: *ethical behavior, public service, public administration, ethical principles of public service, moral culture of civil servant.*

УДК 351.851 (1-10)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.20>

Г. А. Грищенко

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ У СФЕРІ ДОШКІЛЬНОЇ ТА ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Протягом останніх років актуальність упровадження та належного функціонування інклюзивної освіти в Україні невіддільно зростає. Причиною зазначеного є наявність у суспільстві попиту на інклюзію як освітню послугу. Через цілеспрямований всебічний вплив на систему освіти нині спостерігається визначення пріоритетності інклюзивної освіти, створення належних умов її здобуття, що вже передбачено низкою чинних законодавчих та нормативно-правових актів. Вивченню різних аспектів упровадження інклюзивної освіти, механізмів державного управління у сфері освіти присвячено багато робіт вітчизняних та зарубіжних вчених, але питання функціонування організаційного механізму вивчено неповною мірою. У статті обґрунтовано результативність державного управління інклюзивною освітою через здійснення аналізу організаційного механізму стосовно інклюзивної освіти в Україні на прикладі дошкільної та загальної середньої ланок. Крім того, проаналізовано відповідну статистичну інформацію Державної служби статистики України та оперативні дані Міністерства освіти і науки України, що дає змогу в динаміці відтворити кількісні результати упровадження інклюзивної освіти за кілька останніх років у дошкільній та загальній середній ланках освіти. Зокрема, зазначено кількість архітектурно доступних закладів освіти, чисельність асистентів вихователя/вчителя тощо. Виокремлено чотири рівні (державний, регіональний, місцевий, локальний) забезпечення функціонування інклюзивної освіти в Україні, а також охарактеризовано повноваження та взаємозв'язок органів державної влади та державних установ, які цілеспрямовано впливають на розвиток інклюзивної освіти в Україні. Особлива увага приділена інклюзивно-ресурсним центрам, основною метою яких є забезпечення права дітей з особливими освітніми потребами на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, а також надання необхідних психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових послуг та забезпечення їх системного кваліфікованого супроводу. Але, незважаючи на постійне вдосконалення законодавства, можна виділити низку досі не вирішених проблем у сфері реалізації інклюзивної освіти, відповідні рекомендації щодо вирішення яких надано в нашій статті.

Ключові слова: інклюзивна група/клас, інклюзивно-ресурсний центр, особи з особливими освітніми потребами, освітня субвенція, асистент вихователя/вчителя.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років під впливом світових та європейських тенденцій у сфері забезпечення рівних можливостей доступу до освіти актуальність питання упровадження та розвитку інклюзивної освіти в Україні зростає. Необхідність дати належну відповідь на ці суспільні виклики сьогодення зумовила появу позитивних змін у державній освітній політиці – її змісті, визначенні пріоритетності розвитку інклюзивної освіти та створенні належних умов для її здобуття особами з ООП.

Результативність реалізації державної політики в будь-якій сфері, у т.ч. й щодо впровадження інклюзії в освіті, значною мірою залежить від правильності визначення цілей і завдань управління, способу формування управлінських структур, адекватного поставленим завданням розподілу повноважень і характеру взаємозв'язків між окремими складниками цих структур, інакше кажучи, від так званого організаційного механізму державного управління інклюзивною освітою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема механізмів державного управління сферою освіти знаходиться

в зоні наукових пошуків багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема С. Домбровської, Л. Паращенко, Н. Зелінської, Л. Юзькова та інших. Важливими в контексті нашого дослідження виявляються наукові праці, присвячені питанням реалізації державної освітньої політики щодо дітей з особливими освітніми потребами (далі – ООП) та обґрунтуванню шляхів удосконалення механізмів державного управління спеціальними закладами для такої категорії дітей (Т. Лукіна, А. Шошова) [7; 8], розкриттю сутності механізмів державного управління інклюзивною освітою на регіональному рівні (Я. Федан) [25], аналізу механізмів державного управління у сфері інституційного догляду (І. Ярмолинська) [26], вивченню особливостей державного управління процесом соціалізації людей з особливими освітніми потребами (Н. Теплової) [24] та ін.

Процеси становлення й розвитку інклюзивної освіти та системи управління нею, організаційно-правові, морально-етичні та інші аспекти запровадження навчання осіб з ООП були предметом уваги С. Болтинець, С. Єфімової, В. Журавського, В. Засенка, І. Зязюна, С. Іноземцевої, Є. Ісаєвої, А. Колупаєвої, І. Луценко, І. Макаренко, Ю. Найди, Т. Скрипник, Т. Соловйової, Н. Софій, Н. Теплової, М. Чайковського та інших дослідників.

Незважаючи на досить широке коло напрямів наукових досліджень, проблема механізмів державного управління інклюзивною освітою в Україні, зокрема організаційного, вивчена недостатньо.

Метою статті є аналіз змін організаційного механізму державного управління щодо розвитку інклюзивної освіти в Україні на прикладі дошкільної та загальної середньої ланок.

Виклад основного матеріалу. Загалом організаційний механізм державного управління як засіб реалізації державного впливу на керовану систему (у цьому разі – інклюзивну освіту), являє собою, на думку вчених, «сукупність управлінських ланок, що розміщені в суворій співвідповідності й забезпечують взаємозв'язок між керівною та керованою системою» [22].

Організаційно-правовою основою діяльності державних органів є власні положення

про них, якими визначаються коло завдань, повноважень, компетенцій, відповідно до яких приймаються управлінські рішення.

Структура організаційного механізму державного управління інклюзивною освітою, на наш погляд, являє собою систему органів державної влади та державних установ, які перебувають у певному взаємозв'язку між собою, наділені відповідними повноваженнями та виконують властиві їм функції з метою здійснення цілеспрямованого та всебічного впливу на функціонування та розвиток інклюзивної освіти в Україні. З огляду на це, основу успішного функціонування організаційного механізму державного управління інклюзивною освітою становить його раціональна структурна організація, що орієнтується на цільовий компонент діяльності, та відповідний розподіл функціональних повноважень між складовими елементами (суб'єктами управління). За таких умов організаційний механізм виступає передумовою і своєрідним індикатором успішного функціонування системи управління інклюзивною освітою.

Відповідно до чинної правової бази система управління інклюзивною освітою в Україні функціонує на чотирьох рівнях: державному (центральному), регіональному, місцевому та локальному (табл. 1). Чинні суб'єкти цього управління та їхні повноваження визначені низкою постанов Кабінету Міністрів України та наказами МОН [5; 11; 15-18].

Діяльність зазначених вище органів державної влади та державних установ, фактично, спрямована на вдосконалення організації та адекватного функціонування інклюзивної освіти в Україні. Основною ідеєю організації ієрархії управління інклюзивною освітою є створення партнерської взаємодії за принципом наставництва між усіма ланками цієї системи з метою забезпечення ефективного функціонування інклюзивної освіти в Україні. Так, на державному (центральному) рівні (представлений МОН та Інститутом спеціальної педагогіки НАПНУ) забезпечується формування державної політики, окреслюється загальне бачення щодо удосконалення й подальшого розвитку інклюзивної освіти в Україні, а також науково-методичне забезпечення та підвищення кваліфікації

Таблиця 1

Система управління інклюзивною освітою

Рівень	Суб'єкти управління	Функції, що забезпечують розвиток інклюзивної освіти
Державний (центральний)	Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (МОН)	- стратегічна; - цільовизначення; - організаційна; - прогнозування; - планування; - координаційна; - контрольна; - регульовальна; - комунікаційна [5; 11; 15; 22]
	Інститут спеціальної педагогіки Національної академії педагогічних наук України	- цільовизначення; - аналітична; - дослідницька; - методична; - комунікаційна; - координаційна [5; 15]
Регіональний	Структурні підрозділи з питань діяльності ІРЦ органів управління освітою Київської та обласних державних адміністрацій	- Організаційна; - координаційна; - контрольна; - комунікаційна; - виконавча; - мотиваційна [5; 15]
	Ресурсні центри підтримки інклюзивної освіти (установи, що є структурним підрозділом закладу післядипломної педагогічної освіти)	- аналітична; - консультативна; - методична; - комунікаційна; - мотиваційна; - організаційна; - просвітницька [5; 15]
Місцевий	Органи місцевого самоврядування та/або засновники ЗО та ІРЦ	- цільовизначення; - організаційна; - планування; - комунікаційна; - мотиваційна; - виконавча; - контрольна; - регульовальна; - координаційна; - мотиваційна [5; 15-17; 22]
Локальний	ІРЦ	- Експертно-діагностична; - інформаційно-аналітична; - організаційна; - комунікаційна; - методична; - консультативна; - надання психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових послуг; - психолого-педагогічний супровід; - просвітницька; - підвищення кваліфікаційного рівня та фахової майстерності тощо [5; 15]

відповідних категорій фахівців. Державні установи цього рівня задають імпульс для наступних структурних компонентів ієрархії, задачі яких мають поглиблювати й розширяти задані вище позиції та не суперечити їм. Для прикладу, на цьому рівні можуть розроблятися нормативно-правові акти національного рівня, прийматися рішення щодо створення нових державних

установ (ІРЦ, наприклад), запровадження субвенції на інклюзивну освіту, здійснення адаптації освітніх програм або розробка та впровадження досліджень національного рівня тощо.

При цьому варто зазначити, що сучасне законодавство щодо інклюзивної освіти поступово вдосконалюється й розвивається. Зокрема, важливим є те,

що законами України «Про освіту» [21] та «Про дошкільну освіту» [12] значно спрощено організаційну процедуру відкриття інклюзивних груп/класів у закладах освіти, що передбачає як підставу наявність лише заяви від особи з ООП (або її батьків чи законних представників) до керівника закладу освіти. У зв'язку з цим щороку спостерігається збільшення чисельності відкриття інклюзивних груп/класів порівняно з попередніми роками (відповідні дані наведено нижче).

Також не менш важливим чинником, що вплинув на організацію інклюзивної освіти, є надання у 2018 р. окремої субвенції з державного бюджету обсягом 100 млн. грн для повноцінної підтримки осіб з ООП. Про це свідчить використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з ООП у 2018 р. [4]. Безумовно, зазначене зняло значне навантаження з місцевих бюджетів та сприяло організації відкриття інклюзивних груп/класів у закладах освіти.

Важливо, що у 2019 р. також передбачена освітня субвенція на надання державної підтримки особам з ООП, що забезпечує:

1) проведення (надання) додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять (послуг), що визначені індивідуальною програмою розвитку, особам з ООП, які здобувають освіту в інклюзивних класах (групах) закладів дошкільної та загальної середньої освіти;

2) придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку, що дають змогу опанувати навчальну програму, для осіб з ООП, які здобувають освіту в інклюзивних групах закладів дошкільної освіти, інклюзивних та спеціальних класах закладів загальної середньої освіти;

3) оснащення кабінетів ІРЦ для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг особам з ООП (придбання методичного, навчального та програмного забезпечення, предметів, матеріалів і обладнання, у тому числі довгострокового користування) [4].

Все зазначене вище є результатом формування державної політики щодо інклюзивної освіти та, відповідно, скоординованої діяльності органів та установ

державного рівня, результати роботи яких відбилися на діяльності наступних структурних компонентів ієрархії.

Регіональний рівень також представлений двома структурними компонентами, що покликані реалізовувати державну політику стосовно інклюзивної освіти на рівні певного регіону, області. Як правило, державні органи та установи цього рівня аналізують та узагальнюють інформацію стосовно інклюзивної освіти певного регіону або області, співпрацюють із відповідними організаціями, установами, громадянами, здійснюють просвітницьку діяльність, а також можуть надавати свої пропозиції до органів державного рівня стосовно вдосконалення й розвитку інклюзивної освіти, або шляхів подолання виявлених недосконалостей політики.

Місцевий рівень в нашій таблиці представлений місцевими органами самоврядування та/або засновниками закладів освіти та ІРЦ, повноваження яких переважно полягають у забезпеченні усіх необхідних умов для повноцінного функціонування інклюзивної освіти. Установи цього рівня найбільш тісно, порівняно з установами вищих рівнів, співпрацюють як із ЗО, так і з ІРЦ, що дає їм змогу узагальнювати, систематизувати, контролювати та виконувати низку інших функцій, що надає змогу отримувати «зворотний зв'язок» від ЗО, ІРЦ, здобувачів освіти та їх батьків. Зазначений рівень найбільше «відчуває на собі» досконалість реформ та інновацій, оскільки безпосередньо втілює їх у життя, забезпечує реалізацію політики та отримує певний результат не лише своєї безпосередньої діяльності, а й заданої вище ініціативи.

І, зрештою, локальний рівень представлений інклюзивно-ресурсними центрами (ІРЦ), що здійснюють системний супровід дітей з ООП. Виокремлення цього рівня зумовлено принципом утворення ІРЦ, що визначається чисельністю дитячого населення на певній територіальній одиниці (з розрахунку 1 ІРЦ на 7 тис. дітей, які проживають на території об'єднаної територіальної громади (району), та не більш ніж на 12 тис. дітей, які проживають у місті (районі міста) [15]. Цей рівень найбільш важливий на рівні певного закладу освіти та родини, яка має дитину з ООП, оскільки

саме тут здійснюється безпосереднє обстеження, консультування та надання корекційно-розвиткових послуг дитині з ООП, а також співпраця з іншими відомствами, установами та педагогами закладів освіти. Організація взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами освіти, охорони здоров'я, закладами (установами) соціального захисту населення, службами у справах дітей, громадськими об'єднаннями щодо надання психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових послуг дітям з ООП, а у разі потреби із залученням відповідних спеціалістів [5] створює не лише сприятливі та ефективні умови для інтеграції дитини з ООП в освітнє середовище, її розвиток та реалізацію права на освіту, а й допомагає педагогам та батькам всіх дітей ЗО зрозуміти та досягнути основні принципи й засади інклюзивної освіти та сприяти створенню інклюзивного середовища в країні.

Створення ІРЦ позитивно вплинуло на удосконалення організаційного механізму реалізації інклюзивної освіти в Україні оскільки його основною метою є забезпечення права дітей з ООП на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, а також надання психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових послуг та забезпечення їх системного кваліфікованого супроводу [15].

Відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 р. [13] було заплановано створити мережу з п'ятиста інклюзивно-ресурсних центрів [6]. За оперативною інформацією МОН, станом на квітень 2019 р. в Україні фактично створено 557 ІРЦ [10; 23].

Як відомо, утворення ІРЦ відбулось шляхом реорганізації психолого-медико-педагогічних консультацій (далі – ПМПК), що було зумовлено такими чинниками:

1) перехід від медичного (як це було в ПМПК) до соціального розуміння інклюзивної освіти, що створює можливість визначення не лише особливих освітніх потреб дитини, а й її сильних сторін, надання психолого-педагогічної допомоги дитині з урахуванням Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я, розробка рекомендацій щодо інклюзивного освітнього

середовища та навчання дитини, постійний психолого-педагогічний супровід, рання допомога та налагодження міжвідомчої співпраці із залученням батьків дитини [5];

2) інша філософія, що лежить в основі організації діяльності ІРЦ, ґрунтується на принципах недопущення дискримінації та порушення прав дитини, доступності до освітніх послуг із раннього віку, дотримання найкращих інтересів дитини, а також поваги та сприйняття індивідуальних особливостей дітей тощо [5];

3) багаторівнева схема управління діяльністю ІРЦ [5; 15] дає змогу створити найбільш ефективні умови його функціонування, оскільки покликана реалізувати такі принципи (основні вихідні положення, фундаментальні правила здійснення управлінської діяльності [22]):

- повага та сприйняття індивідуальних особливостей дітей;
- дотримання найкращих інтересів дитини;
- недопущення дискримінації та порушення прав дитини;
- конфіденційність;
- доступність освітніх послуг із раннього віку;
- міжвідомча співпраця тощо [5].

Надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з ООП у 2018 р. [4] сприяло збільшенню кількості створених ІРЦ та дало змогу забезпечити необхідним оснащенням кабінети в них.

Отже, кожен із перерахованих вище рівнів представлений певними органами/установами, де, з одного боку, здійснює властиві виключно йому функції, що вирізняє його з-поміж органів, та з іншого – доповнює діяльність інших органів із метою адекватного функціонування та поступального розвитку інклюзивної освіти в Україні. Всі окреслені вище рівні взаємопов'язані, та кожен наступний рівень є невід'ємною частиною попереднього в ієрархії.

Якщо детально проаналізувати повноваження органів та установ, зазначених у таблиці вище, то їх повноваження можна об'єднати в такі основні напрями, що в сукупності забезпечують повноцінну організацію інклюзивної освіти:

1) створення доступності ЗО для дітей з ООП (у т.ч. архітектурна доступність, упровадження принципу універсального дизайну та організація інклюзивного освітнього середовища тощо);

2) фахове кадрове забезпечення ЗО та ІРЦ (у т.ч. спеціальна підготовка педагогів щодо навчання дітей з ООП та корекція порушень);

3) адаптація освітнього процесу до потреб дітей з ООП (у т.ч. наявність відповідного науково-методичного забезпечення та корекційна складова частина в роботі з дітьми з ООП);

4) управління і фінансування інклюзивної освіти.

По-перше, питання забезпечення доступності до закладу освіти є першим визначальним фактором щодо можливості здобуття дитиною з ООП якісної освіти в колективі однолітків. Головним реципієнтом створення інклюзивного середовища та реалізації права кожної дитини на освіту є заклад освіти, який, власне, і забезпечує (разом із засновником) безпосереднє упровадження й реалізацію всіх реформ та створення всіх необхідних умов для забезпечення здобуття освіти кожною дитиною в найбільш доступній для неї формі та найкращих для неї інтересах.

Ми спробували з'ясувати, наскільки архітектурно доступними є ЗО для дітей з ООП в Україні. Так, за офіційними статистичними даними, у 2018/2019 н.р. безперешкодний доступ для осіб з ООП до першого поверху будівлі було забезпечено у 11933 закладах загальної середньої освіти (у т.ч. у спеціальних), що становить 77,4% від загальної кількості ЗЗСО в Україні (15421) (для порівняння у 2017/2018 н.р. – 76,7%). Крім того, 84 заклади були доступними до другого поверху (у 2017/2018 н.р. – 66), 50 закладів – до третього поверху (у 2017/2018 н.р. – 22), 16 закладів – до четвертого поверху (у 2017/2018 н.р. – 9) [20].

Крім того, за оперативними даними МОН, станом на 01.08.2019 р. у 10104 ЗЗСО (у т.ч. спеціальних) було обладнано пандуси, в 41 – ліфти. Безумовно, одного лише доступу до будівлі ЗО замало для повноцінного перебування дитини з ООП протягом дня у ЗО. Тому для осіб з ООП у ЗЗСО спе-

ціально обладнано 1153 туалетних кімнат (найбільше таких санітарних кімнат у Київській (278) та Вінницькій (174) областях, найменше – в Івано-Франківській та Луганській областях – по 6), 5514 закладів мають розширені дверні пройоми та 3671 заклад – занижені пороги [10].

Проаналізувавши наведені вище статистичні та оперативні дані, ми дійшли висновку, що більшість ЗЗСО забезпечують доступ лише до першого поверху їх будівлі, що унеможлиблює повноцінне перебування дітей з ООП у ЗО весь день у зв'язку з відсутністю інших зручностей. Але при цьому варто розуміти, що діапазон нозологій щодо категорій осіб з ООП досить широкий та далеко не кожен із них має проблеми з опорно-руховою системою та, відповідно, потребує особливого доступу до будівлі ЗО. Але, враховуючи увагу держави до інклюзивної освіти протягом останніх кількох років, вважаємо, що кожен ЗО має бути інклюзивним та бути готовим прийняти кожну дитину з урахуванням будь-яких її особливостей. Тому засновники закладів освіти мають враховувати особливості контингенту дитячого населення на відповідній території обслуговування їх закладів. Для цього важливим є наявність повної інформації щодо всіх дітей, починаючи з раннього віку. При цьому варто зазначити, що державна форма статистичної звітності 085-к «Дошкільна освіта» [1-3] не містить жодних даних стосовно доступності приміщень закладів дошкільної освіти (далі – ЗДО) для дітей з ООП. Зазначене утруднює прогноз відповідного дитячого контингенту в подальшому, тобто майбутніх здобувачів загальної середньої освіти. Тому вважаємо актуальним внесення відповідних змін до форми звітності № 085-к «Дошкільна освіта».

По-друге, організація кадрового забезпечення на рівні закладу освіти є не менш важливими за доступність та визначальним в питанні надання якісних освітніх послуг. Відповідно до законодавства для забезпечення досягнення особами з ООП результатів навчання, передбачених відповідними Державними стандартами, до штату закладу освіти при відкритті інклюзивної групи/класу можуть вводитися ставки асистента вихователя/вчителя. Так, за інформацією

Державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики» Міністерства освіти і науки України, починаючи з 2015/2016 н.р. кількість уведених ставок асистентів учителя щорічно збільшується. За три навчальних роки (2015/2016-2017/2018 н. рр.) кількість асистентів учителя збільшилася майже у 3,8 раза і станом на 2017/2018 н.р. асистенти вчителя працюють у 74% інклюзивних класів: 994 асистента вчителя у 2015-2016 н.р., 1825 – у 2016-2017 н.р.; 3732 – у 2017-2018 н.р. [6].

У сфері дошкільної освіти стосовно кадрового забезпечення інклюзивної освіти склалася інша ситуація. Незважаючи на те, що інклюзія у ЗДО упроваджується з 2015 р. – дані Державної служби статистики України лише з 2018 р. містять інформацію стосовно кількості асистентів вихователя у ЗДО. Отже, станом на 01.01.2019 р., за інформацією Державної служби статистики України, облікова кількість штатних асистентів вихователя інклюзивних груп ЗДО, заснованих на державній та комунальній формі власності становить 1036 осіб, чисельність яких значно менше за кількість інклюзивних груп, яких у 2018 р. в Україні функціонувало 1284. Зазначене свідчить про те, що не в кожній інклюзивній групі є асистент вихователя, що, безумовно, не може позитивно позначатися на організації інклюзивної освіти в цих ЗДО. Для порівняння: в 2017 р. в Україні кількість інклюзивних груп в ЗДО становила 578 одиниць, які відвідувало 10180 дітей (усіх разом), у 2015 р. – 116 інклюзивних груп, які відвідували 1774 дитини [2]. Позитивним є те, що зазначені дані свідчать про збільшення інклюзивних груп в ЗДО з року в рік. Недоліком сучасної статистики у сфері дошкільної інклюзивної освіти вважаємо відсутність окремої інформації стосовно чисельності дітей з ООП в інклюзивних групах ЗДО, оскільки досі подається інформація стосовно всіх дітей інклюзивної групи, що не дає об'єктивної інформації стосовно дітей з ООП. Це спричиняє певні труднощі під час планування відкриття інклюзивних класів початкової школи на відповідній території.

По-третє, освітній процес в інклюзивній групі/класі має враховувати потреби дітей з ООП, що передбачає не лише наявність відповідного науково-методич-

ного, навчально-методичного, навчально-наочного, навчально-дидактичного та ігрового обладнання, а й урахування виду порушень у дітей з ООП та організація корекційної спрямованості освітнього процесу в роботі з дітьми з ООП. При цьому варто враховувати, що специфіка інклюзивної освіти полягає не лише в організації навчання осіб з ООП, а в ідеології *спільного* навчання та взаємодії здорових дітей та дітей з ООП в одному організованому колективі групи/класу закладу освіти з метою рівного доступу кожної з них на освіту. Дотримуючись такої організації освітнього процесу, кожен заклад освіти в Україні має бути інклюзивним, тобто в будь-який момент бути готовим прийняти кожну дитину, що проживає на території його обслуговування. Але на сучасному етапі розвитку освіти в Україні для забезпечення адекватного та повноцінного інклюзивного простору у закладах освіти все ще потрібно додатково створювати особливі організаційні, кадрові, матеріально-технічні (за потребою) та інші умови.

Крім того, важливим є питання підвищення кваліфікації відповідних фахівців (працівників ІРЦ та педагогів ЗО тощо), що забезпечують упровадження інклюзивної освіти в ЗО та корекційну діяльність із дітьми з ООП. До того ж дуже важливим є забезпечення якісного та систематичного навчання (професійної підготовки та перепідготовки) всіх педагогів, які працюють в інклюзивних групах/класах ЗО. Нині для слухачів курсів підвищення кваліфікації на базі обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти запроваджено навчальну дисципліну «Основи інклюзивної освіти». Але зазначена програма не надає в повній мірі дієвих інструментів для здійснення професійної діяльності такої категорії педагогів та не орієнтована на формування практичних навичок, а надає лише загальні теоретичні знання та окреслює напрями роботи з дітьми з ООП в умовах інклюзії. Тому вважаємо за необхідне вдосконалити зазначену вище програму з метою надання сучасних знань та практичних інструментів педагогам для роботи в інклюзивній групі/класі ЗО.

По-четверте, питання управління і фінансування інклюзивної освіти є,

безумовно, ключовим в організації та адекватному функціонуванні інклюзивної освіти. Оскільки забезпечення доступності, підготовка кадрів та створення інших необхідних умов неможливе без регулярної фінансової підтримки та супроводу.

Отже, для практики державного будівництва особливе значення має організаційний механізм державного управління як сукупність конкретних організаційних елементів у механізмі управління, що мають організувати регулювання, управління в інтересах народу, державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексу механізмів управління – формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління [9].

Механізми формування та реалізації політики щодо інклюзивної освіти варто розуміти, насамперед, як систему організаційних засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава унормовує відповідні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій. Тобто державний механізм містить політико-правові, організаційно-управлінські форми і засоби регулювання відповідної політики у сфері освіти [22], хоча найефективнішим засобом формування та реалізації державної політики щодо інклюзивної освіти вважаємо функціонування комплексу механізмів.

Статистика, наведена вище, засвідчує певний ріст кількості створених інклюзивних груп/класів та чисельність у них дітей, охоплених інклюзивною освітою. Причиною зазначеного вище результату, безумовно, є достатньо приділена протягом останніх кількох років увага інклюзивній освіті з боку держави, що проявляється у важливих державно-управлінських рішеннях стосовно запровадження, організації та розвитку інклюзивної освіти в Україні.

Висновки і пропозиції. Незважаючи на загальні позитивні тенденції щодо організації інклюзивної освіти в Україні, все ще існує низка питань, які досі не вирішені. Зокрема, враховуючи те, що в інклюзивній групі/класі закладу освіти одночасно здобувають освіту здорові діти та особи з ООП, які можуть мати досить різні порушення

розвитку, зумовлені станом здоров'я, особливості зарахування останніх до закладів освіти деталізовано в окремих документах: у Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах [16], Порядку комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах [18] та Положенні про дошкільний навчальний заклад [14]. При цьому варто зазначити, що наведені вище документи застаріли та не відповідають чинному законодавству і, відповідно, створюють колізії та потребують невідкладного оновлення.

Крім того, практика упровадження інклюзії в Україні свідчить про те, що не менш актуальним та досі не вирішеним є питання стосовно можливості зарахування в одну групу/клас осіб з ООП (зумовленими станом здоров'я) з різними нозологіями. Тобто станом на сьогодні відсутні такі документи, які б чітко окреслювали перелік порушень розвитку або певних нозологій, з якими діти можуть бути зараховані до однієї групи/класу, а з якими – ні. Зазначене створює додаткову невизначеність при зарахуванні таких дітей до закладів освіти та покладає на керівника закладу освіти не властиві йому функції. Адже керівник закладу освіти є педагогічним працівником, а не фахівцем у галузі медицини, тому не є компетентним у питаннях дитячого здоров'я.

При цьому варто зазначити, що, незважаючи на те, що інклюзивна освіта у сфері дошкільної освіти впроваджується з 2015 р., форма статистичної звітності 085-К «Дошкільна освіта» Державної служби статистики України в частині інклюзивної освіти є вкрай недосконалою. Так, наприклад, відсутня інформація стосовно кількості здорових дітей та осіб з ООП в інклюзивних групах, також немає розподілу по нозологіях дітей з ООП у них, зовсім відсутні дані щодо доступності до приміщень ЗДО для дітей з ООП. Крім того, варто зазначити, що інформація щодо кількості інклюзивних груп у ЗДО збирається лише в тих ЗДО, які є юридичними особами, в той час як ті, які засновані фізичними особами і теж надають відповідні освітні послуги, «випадають» зі статистики. Тому чисельність дітей з ООП та інклюзивних груп у закладах освіти, заснованих фізичними особами, в країні фактично відсутні. Отже, форма статистичної

звітності 085-К Державної служби статистики потребує перегляду, оновлення та детального доопрацювання з метою збору адекватної й повної інформації стосовно інклюзії у сфері дошкільної освіти в Україні.

Реформування вітчизняної системи освіти є надзвичайно важливим завданням для держави і суспільства України. Нині вже зроблено низку важливих кроків щодо формування ефективно діючого організаційного механізму державного управління інклюзивною освітою, про що свідчить відповідна статистика щорічного зростання кількості осіб з ООП, які інтегруються до закладів освіти через інклюзивні групи / класи, а також збільшення числа інклюзивно-ресурсних центрів. Формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи державного управління є основним призначенням організаційних елементів у складі комплексу механізмів управління.

Перспективами подальших досліджень вважаємо актуальним продовження вивчення інших механізмів державного управління, що є складниками комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою в Україні.

Список використаної літератури:

1. Державна служба статистики України Статистичний бюлетень «Дошкільна освіта України у 2016 році». URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Державна служба статистики України Статистичний бюлетень «Дошкільна освіта України у 2017 році». URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Державна служба статистики України Статистичний бюлетень «Дошкільна освіта України у 2018 році». URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у 2018 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2018-%D0%BF>.
5. Організаційно-методичні засади діяльності інклюзивно-ресурсних центрів : навч.-метод. посібник / За заг. ред. М.А. Порошенко та ін. Київ, 2018. 252 с.
6. Освіта в Україні: базові індикатори / Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н. р. / ДНУ «Інститут освітньої аналітики», 2018. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyui-byuletten.pdf>.
7. Лукіна Т.О., Шошова А.Г. Реалізація державної освітньої політики щодо дітей з особливими потребами: зарубіжні підходи. Університетські наукові записки. *Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2014. № 2 (50). С. 338-347.
8. Лукіна Т.О., Шошова А.Г. Удосконалення механізмів державного управління спеціальними закладами для дітей з особливими освітніми потребами: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
9. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціал. дослідж. ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. 248 с.
10. Оперативна інформація Міністерства освіти і науки України щодо розвитку інклюзивної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/inklyuzivne-navchannya>.
11. Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.
12. Про дошкільну освіту : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.
13. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80>.
14. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003р. № 305. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-%D0%BF>.
15. Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2017-%D0%BF>.
16. Про затвердження Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2011 р. № 872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-2011-%D0%BF>.
17. Про затвердження Порядку організації діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2019 р. № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2019-%D0%BF>.

18. Про затвердження Порядку комплектування інклюзивних груп : спільний наказ МОН України та МОЗ України від 06.02.2015 р. № 104/52. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0224-15>.
19. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.
20. Про затвердження форм звітності з питань діяльності денних закладів загальної середньої освіти та інструкцій щодо їх заповнення : наказ Міністерства освіти і науки України від 27.08.2018 р. № 936, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 3.09.2018 р. за № 1000/32452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1000-18>.
21. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>.
22. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Київ ; Львів : НАДУ, 2012.
23. Система автоматизації роботи інклюзивно-ресурсних центрів. URL: <http://ircenter.gov.ua>.
24. Теплова Н.А. Державне управління процесом соціалізації людей з особливими потребами : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 «Державне управління». Харків, 2010. 20 с.
25. Федан Я.І. Удосконалення механізмів державного управління інклюзивною освітою на регіональному рівні : автореф. дис. ... к. н. з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Львів, 2015. 22 с.
26. Ярмолинська І.В. Сутність поняття системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 16/2018. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/25.pdf.

Hryshchenko H. Organizational mechanism of public management of inclusive education in preschool and general secondary education in Ukraine

In recent years, the relevance of inclusive education and the proper functioning of inclusive education in Ukraine has been steadily increasing. The reason for this is the presence in society of the demand for inclusion as an educational service. As a result of deliberate comprehensive impact on the education system, the priority of inclusive education and the creation of proper conditions for its acquisition are observed today, which is already envisaged by a number of existing legislative and regulatory acts. Many works of domestic and foreign scholars are devoted to studying various aspects of the implementation of inclusive education, mechanisms of public administration in the field of education, but the functioning of the organizational mechanism has not been sufficiently studied. The article substantiates the effectiveness of public administration of inclusive education through the analysis of the organizational mechanism regarding inclusive education in Ukraine on the example of preschool and general secondary education. In addition, the relevant statistical information of the State Statistics Service of Ukraine and operational data of the Ministry of Education and Science of Ukraine are analyzed, which allows to reflect in the dynamics quantitative results of the implementation of inclusive education in the last few years in the preschool and general secondary levels of education. Specifically, the number of architecturally accessible educational institutions, the number of assistants of the tutor/teacher, etc. are indicated. Four levels (state, regional, local, local) of inclusive education functioning in Ukraine are distinguished, as well as the powers and interconnections of state authorities and state institutions that have a deliberate influence on the development of inclusive education in Ukraine. Particular attention is paid to inclusive-resource centers whose main purpose is to ensure the right of children with special educational needs to obtain pre-school and general secondary education, as well as to provide the necessary psychological and pedagogical, correctional and development services and ensure their systematic qualified support. However, in spite of the constant improvement of the legislation, it is possible to single out a number of problems that have not yet been resolved in the field of inclusive education, the corresponding recommendations for which are given in our article.

The purpose of the article is to analyze changes in the organizational mechanism of public administration of development of inclusive education in Ukraine on the example of pre-school and general secondary level.

Key words: *inclusive group/class, inclusive resource center, persons with special educational needs, educational subvention, tutor / teacher assistant.*

УДК 342.95: 351.74(075); 35:078 (1-87)+477
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.21>

А. Р. Ішханян

здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

КЛАСИФІКАЦІЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Наукова стаття присвячена висвітленню класифікації електронних послуг. Розглядаються різні підходи щодо класифікації електронних послуг та дається власна класифікація надання цих послуг. Пропонуємо класифікацію електронних послуг за видами електронного подання, за сферою діяльності, за суб'єктом видання, за споживачами, за місцем отримання з точки зору клієнта та із точки зору залучення в електронний сервіс. Зокрема, з точки зору залучення в електронний сервіс послуги бувають повністю автоматизовані та автоматизовані частково. Повністю автоматизовані – послуги, в яких відповідні процеси (прийняття заяв, надання послуги, оплата, доставка тощо) виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь людини (державних службовців) у процесі надання таких послуг мінімізовані або зовсім відсутні. Автоматизовані частково – послуги, в яких частина процесів виконується в електронному вигляді, а частина – вручну.

За споживачами послуги діляться на послуги для публічних органів влади, громадян та бізнесових організацій: B2B (Business-to-Business, Бізнес-бізнес) передбачає, насамперед, різні способи електронної взаємодії між бізнесовими організаціями; B2C (Business-to-Citizens, Бізнес-громадянин) характеризується тим, що споживачем послуги є приватна особа, яка, наприклад, здійснює товарів та послуг через інтернет; G2B (Government-to-Business, Уряд-бізнес) – обслуговування державного замовлення. В G2B входять всі взаємовідносини між бізнесовими організаціями та державними установами. Наприклад, інформація про можливі закупки органами влади публікується в інтернеті, а компанії можуть узяти участь у тендері електронним способом. Нині цей вид електронних послуг в Україні знаходиться в зародковому стані, але має перспективи розвитку за умови, що органи влади використають свої можливості для підтримки та розвитку електронної комерції; G2C (Government-to-Citizens, Уряд-громадяни) – різні види адміністративних послуг в електронному вигляді населенню; G2G (Government-to-Government, Уряд-уряд) – обмін даними через електронні обмінники між урядовими акторами. Це включає в себе внутрішні та міжвідомчі обміни на національному рівні так само, як обмін між національними, регіональними та локальними рівнями; C2C (Citizens-to-Citizens, Громадянин-громадянин) – електронні аукціони, дошки об'яв тощо.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, електронна послуга, класифікація електронних послуг.

Постановка проблеми. Якісно новий правовий режим регулювання відносин між владними суб'єктами та громадянами – режим партнерських відносин – є визначальною ознакою демократичної країни, що зумовило потребу в комплексному реформуванні управлінських процесів у державі, інститутів українського адміністративного права. Тому класифікація електронних послуг допоможе зрозуміти сферу діяльності органів публічної адміністрації, що є, безумовно, актуальним на сьогоднішній час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова [2, с. 139], В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.О. Сосновика, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука [3] та інших науковців, досліджено низку особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але в наукових дослідженнях питання надання електронних послуг майже не вивчались.

Мета статті – розглянути класифікації електронних послуг у діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Пропонуємо класифікацію електронних послуг за видами електронного подання, за сферою діяльності, за суб'єктом видання, за споживачами, за місцем отримання з точки зору клієнта та з точки зору залучення в електронний сервіс.

1. За видами електронного подання.

Згідно з «Порядком надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» розрізняють чотири види електронного подання інформаційної послуги [1]:

- інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- одностороння взаємодія (забезпечена змога користувача отримати електронну форму документа);
- двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- проведення транзакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

З технологічної точки зору, питання надання послуг першого і другого виду

в наш час повністю вирішене, а питання надання послуг третього та четвертого виду (які потребують ідентифікації сторін електронної взаємодії і пов'язані з використанням електронного цифрового підпису) потребують свого розв'язання.

2. За сферою діяльності електронні послуги поділяються:

- послуги інформаційного характеру;
- послуги консультаційного характеру;
- послуги з підготовки політичних рішень або законів;
- послуги із взаємодії між установами та організаціями;
- послуги з надання допомоги та сприяння;
- послуги обслуговування державного замовлення;
- послуги з реалізації функцій нагляду та контролю з боку державних відомств.

При цьому реалізація адміністративних послуг в електронному вигляді має переваги, які відображені в таблиці 1.

Своєю чергою, сферу діяльності можна розділити за ступенем новизни діяльності в процесі надання електронних послуг: новий вид діяльності, реорганізація або реінжиніринг існуючих послуг.

3. За суб'єктом видання послуги поділяються на ті, які надаються ЦОВВ та їх підприємствами, місцевими органами

Таблиця 1

Переваги і економія від реалізації електронних послуг

Державна послуга за сферами діяльності	Потенційні переваги й економія
Збір, обробка і надання загальної та спеціалізованої інформації	Економія витрат на друк, зберігання та транспортування паперових документів. Зменшення кількості запитів інформації від громадян і, внаслідок цього, скорочення витрат
Консультування	Зменшення кількості робіт, що виконуються повторно, і часу на консультування
Підготовка політичних рішень або нормативно-правових актів	Економія витрат на логістику, скорочення циклу ухвалення рішень. Поліпшення та прискорення процесів управління інформацією
Взаємодія між відомствами	Економія витрат на відрядження, логістику, комунікації (факси, телефонні розмови). Зменшення витрат на діяльність із координації (наради тощо). Прискорення адміністративних процедур, внаслідок цього зменшення навантаження на службовців
Загальні процедури обробки заяв, що надходять до державних відомств	Економія часу на обробку інформації. Прискорення процесів шляхом усунення невідповідностей та недоречностей
Процедури надання сприяння та допомоги	Прискорення процесів. Унеможливлення випадків повторного надання допомоги (шахрайства)
Реалізація процедур закупівель	Забезпечення прозорості процедур та ринку, зменшення цін. Значне зменшення вартості реалізації процесів закупівель
Реалізація функцій нагляду та контролю з боку державних відомств	Унеможливлення дублювання робіт. Прискорення процесів

Джерело: [2, с. 67]

державної влади, органами місцевого самоврядування та бізнес-організаціями.

4. За споживачами різняться послуги для публічних органів влади, громадян та бізнесових організацій:

– B2B (Business-to-Business, Бізнес-бізнес) передбачає, насамперед, різні способи електронної взаємодії між бізнесовими організаціями;

– B2C (Business-to-Citizens, Бізнес-громадянин) характеризується тим, що споживачем послуги є приватна особа, яка, наприклад, здійснює покупку товарів та послуг через інтернет;

– G2B (Government-to-Business, Уряд-бізнес) – обслуговування державного замовлення. В G2B входять всі взаємовідносини між бізнесовими організаціями та державними установами. Наприклад, інформація про можливі закупки органами влади публікується в інтернеті, а компанії можуть узяти участь у тендері електронним способом. Нині цей вид електронних послуг в Україні знаходиться в зародковому стані, але має перспективи розвитку за умови, що органи влади використовують свої можливості для підтримки та розвитку електронної комерції;

– G2C (Government-to-Citizens, Уряд-громадянин) – різні види адміністративних послуг в електронному вигляді населенню;

– G2G (Government-to-Government, Уряд-уряд) – обмін даними через електронні обмінники між урядовими акторами. Це включає в себе внутрішні та міжвідомчі обміни на національному рівні так само, як обмін між національними, регіональними та локальними рівнями;

– C2C (Citizens-to-Citizens, Громадянин-громадянин) – електронні аукціони, дошки об'яв та ін.

5. За місцем отримання з точки зору клієнта послуги поділяються на послуги, що надає державний орган, «єдине вікно» чи портал органу влади.

Перевід адміністративної послуги в електронний вигляд дає змогу розглядати послуги з різних позицій для клієнта. Найбільш важливим, на думку клієнта, є місце отримання послуги. Оптимальним варіантом тут є отримання послуги на порталі органу влади, але для впровадження *портального підходу* доцільно пройти деякі стадії. Перша – це надання адміні-

стративної послуги в державному органі. Хоча послуга і переводиться в електронний вигляд, однак місце її надання не змінюється, громадянин або представник юридичної особи присутній у місці надання послуги. Навіть у такий спосіб організації надання послуги відбувається економія часу на обробку інформації та отримання відповіді, зазнають трансформації певні процеси, забезпечується прозорість процедур. Наступною стадією надання послуг є створення установ, які працюють за принципом «єдиного вікна», але без використання інтернету. Всі необхідні служби та відомства знаходяться в одному приміщенні, погодження проходять без повторного звернення громадянина, але при першому зверненні необхідна його присутність. У нашій державі зроблено певні кроки організації роботи влади за принципом «єдиного вікна». Наприклад, в оформленні митних вантажів, реєстрації бізнесу, але хоча і спостерігається скорочення строків надання послуг фізичним і юридичним особам, оптимізується документообіг, відбувається зменшення фінансових витрат, цей принцип потребує доопрацювання. Третьою стадією є публікація інформації та інтерактивних форм для отримання послуги на порталі органу державної влади, можливість завантаження цих форм та їх відправка. Кардинально змінюється місце зустрічі громадянина та чиновника, стає можливим здійснення будь-яких видів платежів, з'являються регіональні портали, які об'єднують державні послуги та послуги недержавного сектора, стає можливим оформлення фінансових документів, здача звітності, реєстрація підприємств і т.д. Враховуючи те, що перші дві стадії вже мають місце і більш-менш успішно впроваджуються в нашій державі, використання двосторонньої інтерактивності для надання адміністративних послуг в електронному вигляді ще неповною мірою використовується, а поодинокі випадки потребують теоретичного аналізу та узагальнення.

6. З точки зору залучення в електронний сервіс послуги поділяємо на повністю автоматизовані та автоматизовані частково:

– повністю автоматизовані – послуги, в яких відповідні процеси (прийняття

заяв, надання послуги, оплата, доставка тощо) виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь людини (державних службовців) під час надання таких послуг мінімізовані або зовсім відсутні;

– автоматизовані частково – послуги, в яких частина процесів виконується в електронному вигляді, а частина – вручну.

Щодо вироблення критеріїв якості електронних послуг, то тут можуть слугувати критерії, які визначені в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами влади, «які мають слугувати взірцем для адміністративних послуг в електронному вигляді» [3, с. 18].

Такими критеріями, згідно з Концепцією, є:

– результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;

– своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;

– доступність – фактична змога фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою;

– зручність – врахування інтересів та потреб утримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг;

– відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, їхніх вебсайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах;

– професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу та ін. [4].

Механізми надання адміністративних послуг в електронному вигляді є різними. Так, П.С. Клімушин виділяє такі механізми впровадження електронних державних послуг: адміністративні, інституціональні, ідентифікаційні, внутрішньоурядові, єдиної точки доступу, інтеграційні, єдиної архітектури інтегрованих додатків [5, с. 34].

Під адміністративними механізмами впровадження електронних державних послуг автор бачить групування їх у відповідних життєвих епізодах та бізнес-ситуаціях, розглянуті вище. До інституціональних механізмів зараховано механізм розвитку інтернет-представництв як інституціональної структури системи електронної

взаємодії влади з суспільством. Механізм ідентифікації сторін електронної взаємодії реалізується на базі впровадження режиму електронного цифрового підпису як засобу для засвідчення авторства документа, а механізми міжвідомчої взаємодії (внутрішньоурядові) – за допомогою систем електронного документообігу. Механізм єдиної точки доступу означає перехід від взаємодії «заявник – конкретний орган влади» до ідеології «заявник – загальний інтерфейс взаємодії з отримання державних послуг». Інтеграційні механізми спрямовані на вдосконалення системи відомчих інформаційних систем і державних, регіональних і муніципальних інформаційних ресурсів. І, зрештою, механізм єдиної архітектури інтегрованих додатків припускає обмежене використання реєстрів для виявлення сервісів, а їхній склад, місце розташування й інтерфейси мають бути досить стабільні та визначатися в технічних стандартах [6, с. 4-7].

Отже, «переведення державних послуг в електронний вигляд передбачає не тільки її інформатизацію, але й реінжиніринг усього процесу її надання» [7, с. 92].

Особливість послуги в електронному вигляді в тому, що вона може бути отримана 24 години на добу 7 днів на тиждень. Але це не означає, що інші форми та канали надання послуг перестають існувати. Традиційні шляхи отримання послуг шляхом особистого звернення, телефоном або поштою існуватимуть надалі, постійно вдосконалюючись [8, с. 89].

Ефективність та потенційні переваги впровадження цього виду послуг є очевидними, адже суттєво зменшується час на обробку інформації, спрощуються та прискорюються адміністративні процедури, практично зникає дублювання різних видів робіт, підвищується задоволення громадян тощо.

Однак у процесі впровадження послуг в електронному вигляді актуальними залишаються проблеми доступу та цифрової нерівності, проблеми сумісності засобів електронного цифрового підпису (ЕЦП), відсутність технічних стандартів, забезпечення захисту інформації при використанні мережі Інтернет, недосконалість нормативно-правової бази, а найголовніше –

відсутність політичної волі та адекватного розуміння вищого керівництва органів державної влади.

Проблеми впровадження адміністративних послуг в електронному вигляді можна розглядати як на рівні держави, так і на рівні окремих інституцій, будь-то міністерство, адміністрації або фонди. Але тут не можна не погодитись з А. Даніліним, який вказує на різницю у швидкості протікання соціально-політичних та технологічних змін і визначає її як основну проблему використання ІКТ у державному управлінні [9, с. 8].

Дійсно, переваги у разі надання послуг за допомогою взаємодії з клієнтами за допомогою ІКТ першими зрозуміли в бізнесі. Для бізнесу основним фактором для успіху є швидкість та точність збору, обробки та передачі інформації, і можливості ІКТ тут практично необмежені. З огляду на те, що користувачами послуг в електронному вигляді є підприємства, установи та організації, домашні господарства та громадяни, цей вид послуг є багатофункціональним за своєю суттю і має багатопрофільний напрям.

Висновки і пропозиції. Впровадження послуг в електронному вигляді дало змогу бізнесовим організаціям змінити традиційні послуги, відділити їх від виробника, транспортувати їх на відстані та з низькими матеріальними витратами зберігати на електронних носіях, обмежити особистий контакт із клієнтами.

Вивчення та запозичення досвіду використання ІКТ для надання послуг у бізнесі для державного сектору само не вирішує потребу. Це лише початковий етап, на якому відбувається переосмислення трансформаційних змін, цілей та функцій держави, формування власної державної концепції використання та поширення ІКТ, яка відповідає можливостям держави та реаліям сьогодення.

Є.О. Легеза слушно зазначає: «З метою вироблення додаткових критеріїв класифікації публічних послуг за допомогою методів індукції та дедукції наведемо вже сталі критерії класифікації адміністративних послуг» [10, с. 74].

Отже, єдиного погляду щодо класифікації електронних послуг немає, проте вона має бути відображена на законодавчому рівні.

Список використаної літератури:

1. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 16 серпня 2003 р. № 149 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03>.
2. Клименко І.В. Технології електронного врядування / І.В. Клименко, К.О. Линьов. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 192 с. (Серія «Бібліотека молодого державного службовця»)
3. Баранов О.В. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О.А. Баранов, І.Б. Жилияєв, М.С. Демкова та ін.; за ред. І.Г. Малюкової. Київ : ООО «Поліграф-Плюс», 2007. 254 с.
4. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.
5. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П.С. Клімушин, А.О. Серенюк. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
6. Клімушин П.С. Визначення механізмів реалізації електронної демократії та надання електронних державних послуг. *Теорія та практика державного управління*. Харків, ХарПІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (28).
7. Солодов В.В. Електронне урядування як інструмент трансформації державного управління : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. М., 2007. 136 с.
8. Клименко І.В. Технології електронного врядування / І.В. Клименко, К.О. Линьов. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 192 с. (Серія «Бібліотека молодого державного службовця»)
9. Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». Москва : Инфра-М, 2004. 336 с.
10. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

Ishkhanian A. Classification of provision of electronic services in the activity of public authorities

The scientific article is devoted to the classification of electronic services. Different approaches to the classification of electronic services are considered and a classification of the provision of these services is given. We offer the following classification of electronic services by types of electronic submission, by industry, by subject of publication, by consumer, by place of receipt from the point of view of the client and in terms of involvement in the electronic service.

In particular, from the point of view of involvement in electronic service: fully automated and partially automated. Fully automated – services in which relevant processes (application acceptance, service delivery, payment, delivery, etc.) are performed electronically; personal contact and the involvement of a person (public servant) in the provision of such services is minimized or absent. Automated partially – services in which part of the processes are performed electronically and part – manually.

Consumers differ in their services to public authorities, citizens and business organizations: B2B (Business-to-Business) provides first and foremost different ways of electronic interaction between business organizations; B2C (Business-to-Citizens) is characterized by the fact that the consumer of the service is an individual who, for example, supplies goods and services over the Internet; G2B (Government-to-Business) – Government procurement service. G2B includes all relationships between business organizations and government agencies. For example, information about possible procurement by the authorities is published on the Internet and companies can participate in the tender electronically. At present, this type of electronic services is in its infancy in Ukraine, but it has prospects for development provided that the authorities use their capabilities to support and develop e-commerce; G2C (Government-to-Citizens) – various types of administrative services in electronic form to the population; G2G (Government-to-Government) – exchange of data through electronic exchanges between government actors. This includes internal and inter-agency exchanges at national level as well as exchanges between national, regional and local levels; C2C (Citizens-to-Citizens, Citizens-to-Citizens) – online auctions, message boards, and more.

Key words: *service, administrative service, electronic service, classification of electronic services.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.22>**О. М. Колодій**аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України**ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Сучасні умови глобального світового середовища, в якому перебуває Україна, висуває перед нею цілу низку проблем та завдань, що потребують вирішення найближчим часом. Одним із напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно зазначити низку об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають під час перехідного періоду. Дослідження стану процесу децентралізації в Україні показує, що частину цих проблем оминули увагою сучасний політикум та органи державного управління. Серед пріоритетів державної регіональної політики ключовими є: стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів; зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку; формування конкурентоспроможності регіонів; стимулювання міжрегіональної інтеграції та запровадження дієвих інструментів для її державної підтримки; визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем; створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом врахування екологічної складової частини у стратегіях регіонального розвитку; створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні; формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування.

У вказаній статті визначено нові підходи до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики й регіонального управління, які б відповідали задекларованому прагненню України інтегруватися до Європейського Союзу. Окреслено сучасні проблеми взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні.

Ключові слова: реформування, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, адміністративна реформа, розподіл повноважень, деконцентрація повноважень.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення України регіональний розвиток є пріоритетом державної політики. У країні є розуміння того, що сталий розвиток регіонів є запорукою розвитку держави загалом. У контексті європейської інтеграції України це питання набуває особливого значення, оскільки регіональний розвиток, удосконалення політики зміцнення потенціалу регіонів є найважливішою складовою частиною

діяльності Європейського Союзу та інших європейських інституцій. Разом із тим в Україні є певна проблематика в досліджуваному питанні, а саме наявність істотних розбіжностей щодо оцінки місцевого самоврядування та його ролі в механізмі управління державними справами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема якісної та ефективної державної регіональної політики є предметом дослідження таких відомих вітчизняних науковців, як З.С. Варналії, М.І. Долішній, Т.В. Голікова,

В.Ю. Керецман, С.А. Мельник, Д.М. Стеченко, О.Г. Топчієв та ін. Серед зарубіжних, зокрема, російських дослідників, варто зазначити праці Ю. Гладкого та А. Чистобаєва «Основи регіональної політики», Ф.Д. Кожуріна «Удосконалення регіонального управління» [1; 2; 3; 4; 7].

Мета статті. З огляду на зазначене вище, метою статті є визначення нових підходів до формування цілей, пріоритетів та механізмів реалізації державної регіональної політики й регіонального розвитку, що відповідали б задекларованому прагненню України інтегруватися до Європейського Союзу, окреслення сучасних проблем взаємодії центральних органів державної виконавчої влади, місцевих (на рівні регіонів) органів державної виконавчої влади та органів регіонального самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Питанням регіональної політики держави та регіонів присвячується багато праць вітчизняних і зарубіжних науковців. На нашу думку, заслуговує на увагу монографія «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети», підготовлена колективом авторів Національного інституту стратегічних досліджень. У вказаній статті розглядаються такі найважливіші складники регіональної політики, як інституційне забезпечення, механізми державного регулювання територіального розвитку, формування та вдосконалення національної системи управління територіями, співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком, економічний розвиток регіонів, розвиток місцевого самоврядування тощо.

Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних та соціальних стандартів життя для кожного громадянина. Регіональна політика визначається як «сфера діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної

політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина». На нашу думку, основними стратегічними пріоритетами регіональної політики України на сучасному етапі є:

- досягнення загальнонаціональної єдності та суспільного порозуміння в соціогуманітарному та суспільно-політичному середовищі регіонів України;

- пошук оптимальної моделі розподілу функцій і повноважень на різних рівнях влади;

- зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування та посилення соціального виміру бюджетної політики на місцевому рівні;

- становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку як основи конкурентоспроможності регіонів;

- модернізація виробничої та соціальної інфраструктури регіонів;

- використання нових, більш ефективних форм міжрегіональної внутрішньої та зовнішньої взаємодії [2].

Глибинні зміни моделі розвитку світової економіки з кінця 80-х рр. ХХ ст. пов'язані з поширенням глобалізації, проривними технологічними зрушеннями та поступовим утвердженням засад сталого мережевого розвитку, відбилися і на рушіях регіональних економік. Традиційні економіко-географічні чинники конкурентоспроможності територій (природні, трудові та енергетичні ресурси, нагромаджений капітал тощо) дедалі відчутніше втрачають вирішальну роль для якості просторового розвитку. Утворилася видимість «екстериторіальності» локальних економічних спільнот, за якої належність території до національних господарських комплексів стає набагато менш значущою, ніж її залучення до глобальних ланцюгів створення вартості. У рамках стандартного уявлення про регіональну природу дисбалансів розвитку територій національні уряди намагались долати фрагментацію економічного простору за допомогою політики регіонального вирівнювання. Вона

зближувала базові характеристики якості життя регіональних спільнот, проте не знімала проблем протистояння (у тому числі й політичного) регіонів-«лідерів» та регіонів-«аутсайдерів». Нині різні швидкості розвитку регіонів та збереження невирішених структурних суперечностей стали однією з основних підвалин політичних змін у розвиненому світі по обидва боки Атлантики. Вони вже змінили і продовжуватимуть змінювати «ландшафт» європейського простору й устрій усієї глобальної спільноти. Відповіддю на зростаючу неефективність політики штучного «вирівнювання результатів» у процесі збільшення «різниці потенціалів» територій стало посилення ролі «м'яких» конкурентних переваг. Регіональна політика розвинених країн переорієнтувалась на створення сприятливих умов для залучення та ефективного використання в регіональній економіці сучасних ресурсів, технологій і управлінських моделей. Тому на початку XXI ст. на зміну традиційному патерналістському підходу до реалізації регіональної політики на засадах вертикально побудованих інструментів вирівнювання приходить новий потенціал протистояння «лідерів» та «аутсайдерів», змінюється на потенціал синергії міжрегіональної співпраці, яка формується на основі досягнення ефективності використання регіональних ресурсів розвитку. Через посилення спроможності регіональних спільнот ефективно вирішувати проблеми просторового розвитку відповідно до викликів сучасного національного та глобального середовища досягається інклюзивність (здіяність у формуванні та отриманні результату усіх членів спільноти) розвитку регіонів. Своєю чергою, це посилює згуртованість локальної спільноти та формує спільні інтереси регіону. У нових економічних умовах перетворення проблем регіонального розвитку на можливості на основі мобілізації регіонального потенціалу стає основою формування конкурентних переваг регіону у глобальній економіці, соціально-економічного зближення регіонального розвитку та створення можливостей розвитку регіону у майбутньому. В Україні надмірна диференціація регіонів за ключовими показниками економічного

та соціального розвитку зумовлювала стабільно високу увагу до проблем регіонального розвитку. У 2001 р. було ухвалено Концепцію державної регіональної політики, у 2006 р. – Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р., яка декларувала спрямованість державної регіональної політики на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій. У післякризовий період 2010-2011 рр. також робилися спроби зміцнити інституційний фундамент державної регіональної політики шляхом формування як централізованих, так і регіональних інститутів стратегування. На першому етапі це відіграло позитивну роль у посиленні суб'єктності регіонів у регіональній політиці та зміщенні «центрів зростання» на місцевий рівень. Проте в подальшому через нарощування адміністративної централізації та побудову корупційних вертикалей влади відбулися посилення «ручного керування» та обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Культивувалось поширення патерналістських орієнтацій місцевої влади. Блокування реальних структурних змін вело до відтворення депресивності економіки низки регіонів та загострювало міжрегіональні диспропорції. Об'єктивно зумовлене логікою економічних та суспільних процесів посилення дієздатності регіональних спільнот суперечило зміцненню адміністративного централізму відносин «Центр – регіони», що сформувало підґрунтя для глибокого соціального конфлікту [4].

На сучасному етапі Україна відчуває гостру потребу у виробленні якісної стратегії регіонального розвитку, здатної мобілізувати децентралізовані ресурси регіонального розвитку. Динамічне зростання і синергія використання регіональних потенціалів можливі лише на основі міжрегіональної співпраці. Це створює виклики щодо побудови нової моделі регіональної політики, провідним орієнтиром якої виступатиме консолідація локальних дій у сфері регіонального розвитку навколо реалізації загальнонаціональних пріоритетів. Відбувається дієздатності територіальних громад

може виступити в ролі чинника реінтеграції країни, проте лише за умови подолання фрагментарності підходів, рішень та часткових реформаторських ініціатив. Проблеми, з якими стикається регіональна політика в Україні, не є унікальними чи зумовленими виключно внутрішніми кризовими явищами. Такі проблеми насправді мають глобальний вимір, і саме вони мотивували формування нових моделей регіональної політики й місцевого розвитку на прагматичних засадах. Прагматичних підходів до побудови нової регіональної політики нині потребує й Україна – у процесі власного суспільного та економічного оновлення. У цьому контексті представлене у цій статті дослідження продовжує та розвиває пріоритети розвитку, визначені розробленою Політикою економічного прагматизму. Прагматизація регіональної політики, на протигагу її традиційній політизації, передбачає чітке розуміння того, як співвідносяться місцеві, регіональні і національні інтереси, які цілі стоять перед управлінською елітою, яким економічним потенціалом володіє та чи інша локальна спільнота і які кроки необхідні для забезпечення сталого розвитку громади. Нова регіональна політика для нової України має бути симбіозом європейських підходів та власної стратегії, адекватної викликам сучасності. У ній раціонально співвідносяться повноваження громад із наявними і потенційними ресурсами, а механізми державної підтримки мають стимулюючий вплив. Цілісність, згуртованість та інклюзивність мають стати основоположними принципами розвитку, співіснування і співпраці громад, регіонів і держави. Під дією зазначених чинників склався специфічний регіональний економічний «ландшафт», який визначає особливості економічного розвитку регіонів на сучасному етапі. Регіони демонструють різноспрямовані тенденції економічного розвитку. За однакових внутрішніх умов і зовнішньої кон'юнктури динаміка основних показників більшості регіонів має не лише різну інтенсивність, але й різний тренд.

Посилюються виклики щодо визначення економічної спеціалізації регіонів. Поступово зменшується роль індустріально-аграрних регіонів на користь пере-

важно аграрних та переважно індустріальних. У центрі України сформувався кластер регіонів (Черкаська, Полтавська, Кіровоградська області), які поступаються більш спеціалізованим регіонам за темпами і за якістю розвитку. Це найперше відображається у стагнації ринку праці і найвищих рівнях зареєстрованого безробіття. Таким чином, рушіями розвитку регіонів України в короткостроковому періоді стали: транзит, транскордонна торгівля, сировинний експорт і традиційні галузі за рахунок ефекту масштабу. Враховуючи різну структуру економіки регіонів і різні пріоритети в зовнішній співпраці, не можна вважати, що відновлення економічного зростання за підсумками 2017 р. набуло ознак тенденції для всіх регіонів. Скоріше, ознаки відновлення економіки в національному масштабі стали сумою регіональних темпів розвитку. Відчутно простежується прагнення регіонів до «самодостатності», проте ця мета досягається шляхом більшої закритості і посилення конкуренції між регіонами. У таких умовах нагальною є потреба у виробленні інструментарію для відновлення мультиплікативного ефекту від співпраці і кооперації всередині країни.

Значна диспропорційність у рівнях розвитку регіонів України засвідчує неінклюзивність наявної моделі національної економіки. Надмірно високі рівні диференціації середньодушових показників розподілу матеріального капіталу (інвестицій) та валового випуску поєднуються з вельми помірною диференціацією рівнів доходів, що є показником значного розриву між економічною результативністю регіонів та якістю життя регіональних громад. Вкрай висока частка м. Києва за кожним із показників відображує надмірний рівень централізації економіки. Висока регіональна диспропорційність логічно призводить до порушення єдиного інтегрованого економічного простору України. Обмеженість та нерівномірність розподілу ресурсів для регіонального розвитку є підґрунтям збереження високого рівня фіскальної централізації, основною ознакою якої є дотаційність більшості місцевих бюджетів. Практична реалізація Україною кроків щодо європейської інтеграції,

насамперед, підписання Угоди про асоціацію України та ЄС стали підґрунтям активізації торговельно-економічної співпраці з країнами ЄС та посилення входження у «сферу тяжіння» європейської економіки. Водночас прийняття європейського вибору України спричинило комплексні агресивні дії з боку Російської Федерації, початок яких позначився витісненням українських компаній із російських ринків, нарощуванням торговельних обмежень, що переросли у «торговельну війну». Разом із тим інституційні чинники, пов'язані з реалізацією потенціалу Угоди про асоціацію, дали змогу знизити вагомість фактору регіональної близькості, який традиційно визначав високу орієнтованість на торгівлю з ЄС західних областей. Зокрема, реалізовано низку інвестиційних проектів із залученням потужних іноземних інвесторів, кожен з яких зробив суттєвий внесок у розвиток регіональних економік. Розвитку набули науково-інформаційна співпраця, співпраця у туристично-рекреаційній та спортивно-розважальній сфері прикордонних регіонів. Потужний потенціал розвитку взаємної співпраці містять неформальні зв'язки у форматі малого прикордонного руху, зокрема, здійснення прикордонної торгівлі. Хоча через значно меншу розвиненість торговельної інфраструктури з українського боку навіть після девальваційного знецінення доходів українців зберігається значна асиметрія у витратах учасників цього руху не на користь української сторони. Між тим, застосування інструменту транскордонної співпраці не супроводжується відчутною активізацією після імплементації Угоди про асоціацію. Суттєвим обмежувачем є асиметричність повноважень місцевих влад українських та європейських партнерів, що послаблює зацікавленість останніх у співпраці та є потенційно корупціогенним чинником. Отже, інституціалізація Україною її європейського вибору та негативна реакція на це з боку її східного сусіда різко форсували процеси структурних зрушень у регіонах України, мотивовані, перш за все, змінами в сукупному зовнішньому попиті на українську експортну продукцію. Продовження реадaptaції національної еко-

номіки до зміни геополітичних чинників вимагає удосконалення відповідного економіко-правового та інституційного середовища. Правовим підґрунтям для поглиблення співпраці України та ЄС щодо зазначених питань мають стати положення Угоди про асоціацію. Зокрема, ст. 446 Угоди передбачає спільні дії щодо розвитку транскордонного співробітництва, підтримки проведення в Україні регіональної політики з особливим наголосом на розвитку відсталих територій. Сприяння широкому залученню місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва, зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства передбачено ст. 447 Угоди. Ст. 448 серед пріоритетів такого співробітництва визначено транспорт, енергетику, комунікаційні мережі, культуру, освіту, туризм, охорону здоров'я. Реалізації зазначеного потенціалу сприятимуть розширення повноважень регіональної влади та місцевого самоврядування у здійсненні транскордонних зв'язків, розвиток співпраці в межах євро регіонів, активне освоєння досвіду

Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та країни загалом має успішна реалізація проектів розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Як було констатовано при визначенні Глобальних цілей сталого розвитку, посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності. Водночас зміщення видатків та інвестицій на сталий розвиток на субнаціональний рівень формує потребу у зміцненні дієздатності місцевих громад. Провідним процесом досягнення спроможності громад в Україні є децентралізація влади, яка відбувається через утворення об'єднаних територіальних громад і наділення громад додатковими повноваженнями в регулюванні питань місцевого розвитку. Головний ухил у реформі децентралізації зроблено на децентралізації повноважень та ресурсів як між органами місцевого самоврядування, так і між різними

рівнями територіальної організації влади. Між тим, низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоврядування, домінування особистих інтересів над суспільними, невідповідність формування місцевих бюджетів завданням соціально-економічного розвитку територій ще тривалий час будуть основними характеристиками місцевого самоврядування в Україні, що не може не позначитись на загальній ефективності бюджетної децентралізації. Значний вплив міркувань поточної політичної доцільності призводить до несистемності та неповноти кроків щодо забезпечення дієздатності територіальних громад. Процес передачі повноважень на рівень громад обмежено здебільшого управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Натомість повноважень у сферах, які б дали змогу сформуванню підґрунтя для територіального розвитку на основі створення нової вартості, громади не отримують. З іншого боку, передання влади і ресурсів на рівень громад призводить до «вимивання» ресурсів із рівня регіонів, і тим самим зменшується важливість регіонального рівня управління, що порушує схеми цілісного господарського простору в межах регіону. З 2015 р., коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Фіскальна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад. Проте попри помітні зрушення у сфері бюджетної децентралізації, сутнісних змін щодо підвищення рівня фінансової самостійності місцевих громад не відбувається. Фактично у рамках змін, що відбуваються, держава передає на місцевий рівень частку доходів, які раніше надходили у центр, при цьому умови формування бази та ставок оподаткування залишаються прерогативою Центру. Отже, розвиток територій суттєво залежить від процесів, що відбуваються в адміністративних одиницях вищого рівня. В українських реаліях необхідно відмовитись від механічного копіювання досвіду (навіть успішного) однієї країни в частині децентралізації та реформування адміністра-

тивно-територіального устрою. Натомість доцільно розглянути можливість впровадження в Україні окремих практик територіальної організації влади, апробованих у різних країнах, об'єднавши їх єдиною логікою реформування. Наприклад, досвід Німеччини і Швеції може бути корисним у частині запровадження керівними органами громад місцевих податків і зборів. Із практики Австралії доцільно вивчити організацію функціональної взаємодії «регіон-громада» (щодо розподілу повноважень з розвитку інфраструктури, освіти, медицини, залучення інвестицій тощо). Проблема недостатньої забезпеченості адекватними фінансовими ресурсами функцій місцевих громад, що розширюються внаслідок децентралізації, є спільною для багатьох країн, що розвиваються. Тому загальний тренд полягає в поліпшенні умов для мобілізації місцевих ендогенних ресурсів, у т.ч. на засадах муніципально-приватного партнерства, сприятливості місцевого оподаткування, інфраструктурній інвестиції громади, інформаційній та правовій підтримці тощо. Цілісність реформи децентралізації забезпечуватиметься через впровадження ринкових принципів управління власністю громад та через розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо отримання доходу від користування надрами, земельними ресурсами, оподаткування нерухомого майна тощо. Очевидним є двосторонній взаємозв'язок між посиленням дієвості територіальних громад та ефективністю регіональної політики. Перше без другого може стати відверто деструктивним, а отже, розбудова сучасної регіональної політики – «ключ» до успішної децентралізації та адміністративно-територіального оновлення країни [6].

Досягнення фінансової спроможності громад стало основним мотивом активного просування ідей добровільного об'єднання територіальних громад. Як показало дослідження, нині основний фінансовий стимул для об'єднання – це змога отримувати прямі субвенції від держави протягом перших п'яти років після об'єднання. Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаних громад та може спрямовуватись на

нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності. У реальності у секторальному вимірі половину виділених коштів було спрямовано на об'єкти і заходи у сфері освіти та об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури. Процес реалізації політики у сфері децентралізації перетворюється на змагання щодо того, який регіон матиме змогу отримати більше коштів. Ключовий виклик цієї ситуації полягає в тому, що без проектів розвитку об'єднані громади не зможуть генерувати нові надходження до своїх бюджетів у подальшому, що має стати основою інтегрованості після завершення п'ятирічного «бонусу». Загалом у процесі реалізації реформи виявилась низка проблем, які потребують додаткового врегулювання:

- політизація реформи через намагання скористатися нею, аби зберегти політичний вплив на локальному рівні, здобути політичні дивіденди іншого характеру, або можливість отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку;

- відхід від ухваленної Кабміном Методики формування спроможних територіальних громад через її надмірну складність та можливість використання для маніпулювання рішеннями та діями населення;

- недосконалий алгоритм процесу об'єднання, який допускає неоптимальність його критеріїв.

Протягом 2015-2017 рр. в законодавство було внесено необхідні уточнення. Водночас не повністю вирішеним залишається питання місцевого управління розвитком сіл та селищ, які входять до об'єднаної територіальної громади. У процесі децентралізації виникає питання про перспективи фінансування громад, які ще не об'єдналися. Прямі міжбюджетні відносини об'єднаної громади з державним бюджетом означають для обласних та районних рад актуальність пошуку нових форм існування – зокрема, зосередження на питаннях саме економічного розвитку, що стало б їх новим призначенням за реформи системи управління та зміни ролі регіонів у системі адміністративно-територіального устрою.

Висновки і пропозиції. У процесі проведеного дослідження можемо зробити висновок, що перед регіональною політикою України нині постала низка викликів, належна відповідь на які принципово важлива для досягнення її дієвості та підвищення ролі регіональної політики в державній політиці загалом. По-перше, регіональна політика як система заходів впливу на розвиток регіонів отримала інституційного супротивника в «особі» децентралізації влади. Децентралізація вимиває ресурсну та інституційну спроможність регіонів, зміщуючи акцент на рівень місцевих громад, які інституційно орієнтовані, насамперед, на просторовий розвиток. По-друге, регіоналістика досі не сформувала в Україні чіткого поняття регіону як предмета дослідження, об'єкта управління для регіональної політики та суб'єкта розвитку. По-третє, проблемою є надмірна кількість суб'єктів, які здійснюють управління регіонами. По-четверте, регіональна політика залишається переважно імпліцитною – вбудованою в систему усіх галузевих політик, тому є залежною від цих політик. Тривалий період «вторинності» регіональної політики та її підпорядкованості політичній доцільності інституціалізувався у вигляді укоріненого регіонального патерналізму, природний наслідок якого – орієнтація на централізоване державне фінансування, аргументована унікальністю властивостей регіону чи його проблем, проте не потенціалу розвитку. По-п'яте, інформаційний супровід регіональної політики сконцентровано на питаннях децентралізації влади, що, зокрема, пояснюється пріоритетною увагою саме до цього процесу з боку інституцій ЄС. Натомість реформа регіональної політики майже не береться до уваги. По-шосте, «гібридна» війна, що відбувається в Україні, вимагає застосування «гібридних» інструментів впливу на непідконтрольні та анексовані території й постконфліктні регіони. Зокрема, найбільшої актуальності набувають питання окреслення соціально-економічних взаємовідносин з окремими районами Донецької та Луганської областей та формування схем реінтеграції господарства цих територій до національної економіки.

Одним із шляхів вирішення ситуації є реалізація євроінтеграційних орієнтирів України та імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС спонукає також до повнішого врахування складників європейської Політики зближення (Cohesion Policy), для чого необхідно:

– визначити пріоритетні напрями, на яких буде зосереджено пряме фінансування регіональних проектів розвитку, причому йдеться про функціональний вимір пріоритетів;

– встановити чіткі вимірювані цілі регіональної політики та інструменти моніторингу їх досягнення;

– визначити супутні реформи, які необхідно здійснити для досягнення максимальної ефективності фінансування регіональних проектів розвитку;

– скоординувати в рамках єдиних регіональних стратегій розвитку виділення фінансових ресурсів кількома розпорядниками;

– спростити процедури надання заявок, отримання та звітності за коштами, що спрямовуються на регіональні проекти розвитку, без зниження ефективності контролю завдяки впровадженню складників електронного врядування;

– сприяти залученню місцевими громадами коштів європейських та інших міжнародних фондів;

– виділити в окремі пріоритетні напрями розвиток транскордонної співпраці та розширення участі України в макрорегіональних стратегіях, що здійснюються Євросоюзом. Забезпечення практичного включення вищевказаних пріоритетів до управлінських документів на урядовому та відомчих рівнях потребуватиме внесення відповідних змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» та Державної стратегії регіонального розвитку.

Список використаної літератури:

1. Голікова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія. Київ : Вид-во НАДУ. 2007. 296 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за заг. ред. З.С. Варналія, В.Є. Воротін, В.С. Куйбіда та ін. Київ : НІСД, 2007. 768 с.
3. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 188 с.
4. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналіт. доп. / З.С. Варналій, В.І. Жук, І.М. Іванова та ін. Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2005. 60 с.
5. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М.О. Лендъєл, В.Ю. Керецман. Ужгород : [б. в.], 2001. 248 с.
6. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід; за ред. С. Максименка ; [С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендъєл, І. Студенніков]. Київ : Логос, 2000. 171 с.
7. Стеченко М.Д. Інноваційні форми регіонального розвитку. Київ : Вища шк., 2002. 254 с.
8. Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. Київ : НІСД, 2007. 256 с.
9. Україна у 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К. : НІСД, 2006. – 255 с.
10. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 : монографія / за ред. О.С. Власика. Київ : НІСД, 2006. 576 с.
11. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. Київ : НІСД, 2007. 538 с.
12. Хомич Л.В. Стратегія регіонального розвитку і планування території. *Стратег. пріоритети*. 2007. № 4(5). С. 142-150.

Kolodii O. Fundamental principles of State polices in response decentralisation

The current conditions of the global world environment in which Ukraine is facing presents a number of problems and challenges that need to be solved in the near future. One of the directions of state and regional government is the decentralization of power and the formation of a new format of balance between central government and newly formed territorial government. Given the positive global experience of decentralized government at the national and regional levels, it is necessary to note a number of objective and subjective problems that arise during the transition period. A study of the state of decentralization in Ukraine shows that some of these problems have come to the attention of modern politicians and public

authorities. Among the priorities of national regional policy are the promotion and support of local initiatives for the effective utilization of the regions' internal potential; reduction of territorial differentiation by the index of regional human development; formation of competitiveness of regions; promoting interregional integration and introducing effective instruments for its state support; identification of problem areas in the regions and implementation of state measures to solve problems; creation of an effective system of environmental protection by taking into account the environmental component in regional development strategies; creation of effective mechanisms of representation of interests of regions at the national level and territorial communities – at the regional level; formation, taking into account the documents of the Council of Europe and the European Union, of the legal framework necessary for the implementation of the state regional policy, improvement of material, financial, informational, personnel and other resources for the development of the regions, promotion of the exercise of powers by local self-government bodies.

This article identifies new approaches to the formation of goals, priorities and mechanisms for the implementation of national regional policy and regional governance that would meet Ukraine's stated desire to integrate with the European Union. The modern problems of interaction of central bodies of state executive power, local (at the level of regions) state executive bodies and bodies of regional self-government in the context of implementation of regional policy in Ukraine are outlined.

Key words: reform, local self-government, public authorities, administrative reform, distribution of powers, deconcentration of powers.

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.23>

І. В. Кукін

кандидат наук з державного управління,
Державна прикордонна служба України

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються роль та місце інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки. Зазначено, що безпека міжнародної спільноти, держави, суспільства та соціальних груп базується на інформаційній безпеці особистості, оскільки людина є основним елементом соціальної системи. Інформаційна безпека суспільства може розглядатися як ефект синергії від мінімізації ризиків інформаційної вразливості його членів.

На прикладі радянської публікації 1939 р. показаний результат маніпулювання свідомістю, що перетворює зрозумілий для всього цивілізованого світу злочин (збройний напад радянського прикордонного наряду на фінських стражників до початку військових дій) на «геройський вчинок».

Показано, що будь-яка людина є об'єктом національної безпеки незалежно від статі, віку, освіти, професії, особливостей своєї праці. Підкреслено, що найбільший інтерес для спецслужб країни-агресора має прошарок громадян, які працюють в органах державної влади, що виконують функції суб'єктів національної безпеки.

Акцентовано на тому, що об'єкти інформаційної безпеки можна розділити на групи інформаційної вразливості: працівники, які мають повноваження з прийняття управлінських рішень; працівники, що виконують завдання і функції державного органу; працівники, що виконують функції з обслуговування, що не пов'язані з виконанням завдань та функцій державного органу; особи, які не мають трудових відносин з органами місцевої влади та місцевого самоврядування, але мають певні родинні та інші зв'язки з особами, які працюють у цих органах; особи, які не мають трудових відносин з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначено, що забезпечення інформаційної безпеки особистості потребує використання організаційних, правових, політичних, мотиваційних механізмів державного управління на основі двобічного симетричного діалогу із суспільством та застосування суб'єктами інформаційної безпеки адміністративних, економічних, правових та соціально-психологічних методів державного управління.

Отже, в соціальній системі інформаційна безпека особистості суттєво впливає на стан та вразливість інших складників національної безпеки держави. Оскільки основним елементом суспільства є людина, якість забезпечення інформаційної безпеки особистості визначає стан інформаційної безпеки суспільства, держави та міжнародної спільноти.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна війна, національна безпека, інформаційна політика, інформаційна безпека особистості, інформаційна культура.

Постановка проблеми. Аналіз перебігу основних подій, які відбулись в Україні протягом 2014 р., показує, що окупація агресором окремих територій може відбуватись шляхом застосування сучасних інформаційних технологій маніпулювання свідомістю громадян. Інформаційна вразливість людини може спричинити суттєві загрози та ризики національній безпеці. Крім цього, інформаційна агресія одночасно спрямовується на міжнародну спіль-

ноту з метою дискредитації іміджу держави-жертви у світі.

Незважаючи на отриманий практичний досвід протистояння російській агресії в новій редакції Закону України «Про національну безпеку України» 2018 р. не визначено суб'єкта національної безпеки, на який покладається координація зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення інформаційної безпеки українського суспільства та міжнародної спільноти. Без розвитку теорії та практики забезпечення інформаційної

безпеки особистості неможливо підтримувати необхідний стан інформаційної безпеки суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти розбудови громадянського та інформаційного суспільства, їх вплив на стан забезпечення національної і міжнародної безпеки досліджувались Т.В. Бельською, П.М. Лисовським, С.Т. Гончаруком, Д. Маерсом, Н. Гумбою, Г.В. Свириденко, Д.В. Кісловим, Е.П. Ананьєвою. Разом із тим проблема забезпечення інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки в умовах ведення сучасних інформаційних війн залишається мало дослідженою.

Мета статті – визначення ролі та місця інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетним завданням органів державної влади та місцевого самоврядування Законом України «Про національну безпеку України» визначено забезпечення захисту життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина. Пріоритети національних інтересів визначаються стратегією національної безпеки України, на основі якої опрацьовуються інші документи стратегічного планування [1].

Конституцією України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [2]. Це обґрунтовує пріоритетність зосередження зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування на забезпеченні інформаційної безпеки особистості. Інформаційна безпека суспільства може розглядатися як ефект синергії від мінімізації ризиків інформаційної вразливості його членів.

В умовах сьогодення тривають розвиток та адаптація громадян до життєдіяльності в умовах громадянського та інформаційного суспільства. Так, на думку Т.В. Бельської, громадянське суспільство являє собою багатомірний, багаторівневий та відкритий соціальний простір, в якому під час реалізації соціальних інтересів відбуваються конфлікти та вживаються заходи пошуку компромісів. Воно охоплює громадські рухи, недержавні об'єднання,

засоби масової комунікації, що впливають на формування державної політики, та забезпечує оптимізацію демократичних процесів. Це призводить до заміни державного апарату примусу на взаємодію із суспільством [3, с. 25].

Громадянське суспільство виступає соціально-економічною базою побудови правової держави. Воно через політичні партії та громадські організації може впливати на всі державні інституції. Якщо правова держава захищає права громадянина, то громадянське суспільство сприятиме захисту особи правами людини. Його становлення триває під впливом досягнутого розвитку соціуму, держави та права. Умовою існування правової держави та громадянського суспільства є правова рівність між народом та державою [4, с. 9].

Концепція побудови громадянського суспільства базується на необхідності підвищення ефективності регулювання взаємних відносин громадянина з органами державної влади та всього суспільства з державою. Це дає змогу підпорядкувати державу суспільству та обмежити його владу над громадянами [5, с. 57]. Тобто основним елементом громадянського суспільства є особистість, яка у процесі еволюції досягла відповідного культурного рівня, що дає їй змогу співпрацювати з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Погоджуємось з думкою Г.В. Свириденко, що правовими нормами держава має регулювати лише найбільш значущу для суспільства поведінку осіб [6, с. 7]. Правомірна поведінка особи є показником рівня цивілізованості та культури у суспільстві [6, с. 32]. Вона залежить від: закріплення в нормах права принципів справедливості, рівності, свободи, гуманізму; досягнення суб'єктами суспільних відносин необхідного культурного розвитку; відповідності правових норм установленим у суспільстві традиціям та моральним цінностям; зосередження зусиль держави на забезпечення законних інтересів більшості членів суспільства; постійного удосконалення законодавчої бази; узгодження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з реальними потребами користувачів державних послуг [6, с. 114].

Нині вже існує багато визначень терміна «інформаційне суспільство». Його характерними рисами можна вважати: масове використання послуг, що надаються з використанням інформаційних технологій; високий рівень інформаційно-правової культури в суспільстві. Окремі дослідники ототожнюють інформаційне та громадянське суспільство [4, с. 300].

У концепції Н. Лумана соціум розглядається як складна відкрита система, динамічна стійкість якої зумовлюється комунікаціями між її елементами [7, с. 5]. Основними типами комунікацій можуть бути міжособистісний, медійний та віртуальний їх різновиди [3, с. 26]. Оскільки влада має певний пріоритет розвитку комунікацій із громадськістю, вона може бути джерелом маніпуляцій свідомістю членів суспільства [7, с. 5]. Це особливо характерно для тоталітарних режимів. Так, на думку С.Г. Кари-Мурзи, система права Росії принципово відмінна від системи права громадянського суспільства, бо «...пріоритет права людини повністю заперечується» [4, с. 269].

Вплинути на раціональну поведінку людини можна, змінюючи навколишню дійсність або думку про неї та змінюючи саму людину або її самооцінку. У людини, яка перебуває в інформаційній ізоляції, можна сформулювати будь-яке уявлення про ситуацію, в якій вона перебуває. Наявність єдиного регульованого державою джерела інформації робить уявлення людини про зовнішній світ та дійсність передбачуваним і керованим [8, с. 170].

Погоджуємось із думкою Д. Майерса, що соціальну інформацію можна інтерпретувати по-різному. Світогляд людини може перетворювати реальний зміст події на протилежний. Власні переконання особи можуть формувати її особисту інтерпретацію подій. Після того, як людина логічно обґрунтує хибне уявлення, його вкрай важко зруйнувати. Люди вибірково помічають, інтерпретують і запам'ятовують події таким чином, щоб підтримати свої ідеї [9, с. 117].

Водночас об'єктивна сторона правопорушень завжди залишає досліднику змогу відтворити реальні події, незважаючи на спроби приховування доказів. Оскільки світогляд людини базується на обмеже-

них знаннях, уявленнях про оточуючий світ, очікуваннях та отриманих емоціях від певних подій, правопорушник не може знищити всі матеріальні докази скоєного правопорушення. Він, навпаки, залишає нові ознаки, що свідчать про спробу приховування факту протиправної діяльності. Саме це зумовлює чисельні факти оприлюднення тоталітарною владою інформації про скоєні нею злочини.

Так, загальноновизнано, що початок бойових дій СРСР із Фінляндією відбувся 30 листопада 1939 р. о 08:00 (за московським часом) та без оголошення війни. Радянські прикордонники мали перейти лінію державного кордону о 08:30 для захоплення місць розташування підрозділів фінських стражників [10, с. 17]. Разом із тим у журналі «Пограничник» Л. Кантарович зазначає, що прикордонники однієї із застав отримали завдання захопити залізничний міст через річку Сестру, повз який проходила лінія державного кордону.

Для виконання операції начальником прикордонного загону були відібрані 5 військовослужбовців на чолі з начальником застави. За умовним сигналом один із військовослужбовців о 07:57 кинув у фінських стражників гранату, після чого весь склад прикордонного наряду пішов в атаку [10, с. 18].

Міст був захоплений, але фінські стражники встигли підірвати залізничне полотно, що дало їм змогу затримати просування радянського бронепоезда та укріпити свою оборону. На завершення своїх спогадів автор наводить діалог двох прикордонників, що показує абсурдність ситуації: «Тепер, значить, додому можу писати: за кордоном був!». Інший йому відповідає: «Ну і дуже нерозумно, ... який це закордон? Якщо вже ми тут, значить, кордон попереду нас. Ми ж – прикордонники» [10, с. 26].

Технологія отримання інформації людиною включає кілька порівняно самостійних програм, зокрема: подібності (пошук вже відомих явищ); визначення закономірностей (перенесення на виявлене явище правил і закономірностей вже відомих явищ); вилучення інформації (аналіз і синтез тільки тієї інформації, яка на думку людини, стосується справи, відкинувши непотрібні та

неважливі фактори і параметри). Оцінка людиною ситуації також залежить від кількості та якості інформації, сприйнятої і засвоєної людиною. Вона відрізняється від переданої їй інформації [8, с. 54].

На думку П.М. Лісовського, конкретно-історичне відображення реальності в суспільстві досягається завдяки ідеології, яка створює базу для взаємних комунікацій між членами суспільства та формування їхньої поведінки. Вона починає розвиватися в античну добу на підставі міфологічного світогляду та формується під впливом емоційних переживань. Одним із різновидів ідеології є утопія, яка, на відміну від міфу, додатково містить критичний аналіз наявних протиріч, проєкт іншої уяви реальності, рекомендацій щодо подальших дій [11, с. 37].

Конституцією України заборонено запровадження жодної ідеології як обов'язкової. Суспільне життя має розвиватися на засадах ідеологічної багатоманітності [2]. Зменшення внутрішніх ризиків запровадження в Україні тоталітарного режиму не усуває зовнішні загрози поширення серед громадян ворожих ідеологій, зокрема «руського світу», та потребує зосередження зусиль щодо розвитку як свідомості людей, так і забезпечення інформаційної безпеки особистості.

На думку П.М. Лісовського, для унеможливлення маніпуляцій суспільною свідомістю мають бути запроваджені нові моральні принципи на основі поширення релігійних традицій, гуманізму та інших духовних цінностей. Із метою виживання людство має змінити свій світогляд та примиритися з природою [11, с. 154]. Разом із тим, відповідно до Конституції України, жодна релігія не може бути визнана державою обов'язковою, особливо в умовах багатонаціонального та культурного різноманіття.

Адміністративно-правове регулювання в громадянському суспільстві має забезпечувати: реалізацію конституційних прав та свобод людини і громадянина; захист демократичних цінностей; консолідації української нації; розвиток інтеграційних процесів та співробітництва з міжнародними організаціями; стимулювання економічної самостійності населення; зменшення чисельності персоналу органів

державної влади та підвищення ефективності реалізації ними державної політики; розвиток потенціалу громадських організацій; удосконалення взаємних відносин громадян з органами державної влади; формування політично-правової відповідальності; культурний розвиток суспільства та його членів тощо [4, с. 12].

Погоджуємось із думкою Д.В. Кісова, що інформаційна війна є формою політичної боротьби з використанням інформаційних технологій впливу на свідомість соціуму [12, с. 57]. Інформаційна безпека може розглядатися як складник як національної, так і міжнародної безпеки [12, с. 126].

Під час збору та обробки інформації раціональна поведінка людини унеможливується: в умовах нестачі або занадто великих обсягів інформації про ситуацію, в якій перебуває особа; в умовах відсутності часу для усвідомлення, обмірковування ситуації та аналізу наслідків своїх дій та вчинків; в умовах сильного емоційного потрясіння; у стані дезорієнтації, трансу, гіпнозу, під впливом психотропних препаратів, наркотиків, алкоголю або в разі спеціального психологічного тиску; під впливом стадного інстинкту або соціального доказу (сліпе копіювання дій інших людей) [8, с. 150].

На нашу думку, інформаційна безпека особистості зумовлює ефективність функціонування всіх складників національної безпеки, оскільки людина є основним елементом соціальної системи. Місце інформаційної безпеки особистості в загальній системі національної безпеки держави показано на рис. 1.

Будь-яка людина є об'єктом національної безпеки незалежно від статі, віку, освіти, професії, особливостей своєї праці тощо. Найбільший інтерес для спецслужб країни-агресора має прошарок громадян, які працюють в органах державної влади, що виконують функції суб'єктів національної безпеки. Інформаційна безпека міжнародної спільноти, держави, суспільства та соціальних груп має базуватися на забезпеченні інформаційної безпеки особистості, оскільки людина є основним елементом соціальної системи.

З огляду на положення Закону України «Про державну службу», їх можна поділити

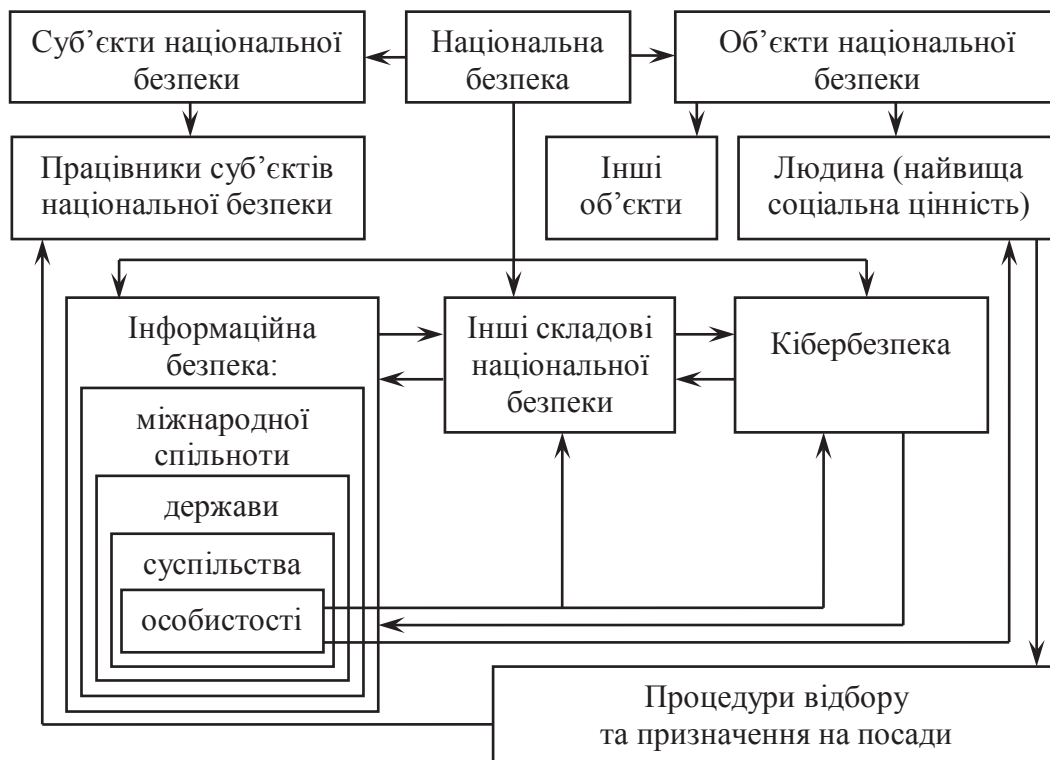


Рис. 1. Місце інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави

на групи ризику інформаційної вразливості: працівники, які мають повноваження з прийняття управлінських рішень; працівники, що виконують завдання і функції державного органу; працівники, які виконують функції з обслуговування, що не пов'язані з виконанням завдань та функцій державного органу; особи, які не мають трудових відносин з органами місцевої влади та місцевого самоврядування, але мають певні родинні та інші зв'язки з особами, які працюють в органах державної влади та місцевого самоврядування; особи, які не мають трудових відносин з органами державної влади та місцевого самоврядування. В органах державної влади, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу», групи військовослужбовців, службовців та працівників розподіляються аналогічним порядком.

Найбільший ризик для складників національної безпеки становить інформаційна вразливість працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, які мають повноваження з прийняття управлінських рішень. Вони можуть бути найбільш ефективно використані для створення перешкод реалізації державної

політики за напрямками відповідальності. Решту працівників можуть використовувати для: несанкціонованого збору інформації в інтересах спецслужб противника; блокування чи руйнування інформаційних систем та баз даних; внесення неправдивих даних у розрахунки та інші інформаційні документи, на підставі яких приймаються управлінські рішення; пошкодження матеріально-технічних ресурсів; поширення серед персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування неправдивих чуток; надання спецслужбам противника відомостей про систему охорони та комунікацій об'єктів національної безпеки тощо.

Органи державної влади та місцевого самоврядування у своїй діяльності зобов'язані враховувати загрози та ризики інформаційної вразливості громадян, які не є працівниками суб'єктів національної безпеки. Так, тимчасова окупація окремих територій України Російською Федерацією відбувалась шляхом підбурювання місцевого населення до перешкоджання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України.

Крім цього, окрема частка громадян під впливом неадекватного сприйняття

реальності у процесі свідомої протиправної діяльності створює загрози та небезпеки іншим членам суспільства. Набуває розвитку протиправна діяльність щодо розробки та поширення шкідливого програмного забезпечення.

У сучасних умовах органами державної влади недостатньо уваги приділяють інформаційній безпеці міжнародної спільноти, що надає змогу країні агресору створювати негативний імідж України у свідомості громадян іноземних країн. Це потребує запровадження державної політики щодо поширення правдивої інформації про основні події в Україні, поширення у світі української культури, шедеврів літературного та образно-творчого мистецтва.

Забезпечення інформаційної безпеки особистості потребує використання організаційних, правових, політичних, мотиваційних механізмів державного управління на основі двобічного симетричного діалогу із суспільством та застосування суб'єктами інформаційної безпеки адміністративних, економічних, правових та соціально-психологічних методів державного управління. Для забезпечення найбільшого ефекту зазначені методи та механізми мають бути спрямовані на попередження конфліктів осіб з органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення потреб та мотивації корисної для суспільства діяльності всіх верств населення, категорій осіб та соціальних груп.

Висновки і пропозиції. Отже, в соціальній системі інформаційна безпека особистості суттєво впливає на стан та вразливість інших складників національної безпеки держави. Оскільки основним елементом суспільства є людина, якість забезпечення інформаційної безпеки особистості визначає стан інформаційної безпеки суспільства, держави та міжнародної спільноти.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення особливостей сприй-

няття людиною інформації, що впливає на прийняття нею управлінських рішень.

Список використаної літератури:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Бельська Т.В. Державна політика та державне управління в умовах впливу глобального громадянського суспільства : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Дніпро, 2017. 40 с.
4. Гончарук С.Т., Сопілко Ю.І., Пивовар Ю.І. та ін. Громадянське суспільство: політично-правовий вимір : монографія. Тернопіль : Вектор, 2016. 352 с.
5. Ананьева Е.П. Развитие принципов свободы совести в процессе демократизации общества. Севастополь : Рибэст, 2014. 172 с.
6. Свириденко Г.В. Правомірна поведінка: сучасний контекст : Монографія. Київ : Юридична думка, 2018. 212 с.
7. Лисовский П.Н., Дьяченко М.Л. Проблема духовной безопасности: военно-политические аспекты. Киев : Видавничий центр НАУ, 2006. 224 с.
8. Гумба Н. Правда про людину. Київ : Український пріоритет, 2012. 200 с.
9. Майерс Д. Социальная психология. Санкт-Петербург : Питер, 2005. 794 с.
10. Канторович Л. Первые дни боев. *Пограничник*. 1939. № 8. С. 17-26.
11. Лісовський П.М. Маніпуляція свідомістю: сутність, структура, механізм у сучасному трансформаційному суспільстві (соціально-філософський аналіз) : Монографія. Київ : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2006. 200 с.
12. Кіслов Д.В. Інформаційні війни : Монографія. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2013. 300 с.

Kukin I. Personal information security role and place in the national state security system

The article examines the role and place of the individual information security in the national security system. It is stated that the security of the international community, the state, society and social groups is based on the individual information security, since the individual is a basic element of the social system. The information security of society can be seen as a synergy effect of minimizing the risks of its member's information vulnerability.

The example of the Soviet publication of 1939 shows the result of consciousness manipulation, which transforms a crime understood by the entire civilized world (the armed attack of the Soviet border force on Finnish guards before the war) into a «heroic act».

It is shown that any person is subject to national security regardless of gender, age, education, profession, and characteristics of their work. It is emphasized that the greatest interest for the special services of the aggressor country is the stratum of citizens who work in state authorities, which perform the functions of national security entities.

It is emphasized that information security objects can be divided into groups of information vulnerability: employees who have the authority to make management decisions; fulfill the tasks and functions of the state body; perform service functions unrelated to the performance of the tasks and functions of the public authority; persons who do not have employment relations with local authorities and local self-government bodies but who have certain family and other relations with persons who work in these bodies; persons who do not have a working relationship with public authorities and local self-government.

It is stated that ensuring the individual information security requires the use of organizational, legal, political, motivational mechanisms of public administration on the basis of a two-way symmetrical dialogue with the society and the application of administrative, economic, legal and social-psychological methods of public administration by the subjects of information security.

Consequently, in the social system, the individual information security significantly affects the status and vulnerability of other components of the national state security. As the basic element of a society is a person, the quality of a person information security determines the information security state of society, the state and the international community.

Key words: *information security, information war, national security, information policy, personal information security, information culture.*

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.24>**Т. В. Медвецька**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Досліджено сучасний стан державної політики ефективності розпорядження, використання й обліку земельних ресурсів в європейських країнах. Потреби гармонійного розвитку суспільства вимагають постійної корекції впливу держави на всі процеси використання земель. Повноваження органів державної влади у процесах використання земельних ресурсів полягають у забезпеченні дотримання охорони земельних ресурсів та контролю за їх станом, а також державного обліку. Визначення прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, зокрема органів державної влади та місцевого самоврядування, правового статусу земель та земельних ділянок, вирішення інших нормативно значущих питань здійснюються на основі норм, закріплених актами різного рівня.

Проаналізовано міжнародний досвід процедур формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі. Державне регулювання земельних відносин має базуватися на систематичному моніторингу ситуації у сфері земельних відносин. Це поняття має виходити з державної земельної політики, бути розраховано на значний часовий період із зазначенням цілей та методів досягнення. Земельні ресурси є об'єктом забезпечення численних, у тому числі конкуруючих між собою, соціально-економічних інтересів. Відсутність моніторингу перерозподілу земель із боку держави і регулювання сегментів вільного обігу земельних ресурсів може привести до негативних наслідків.

З'ясовано особливості формування земельних правовідносин із точки зору аналізу позитивних аспектів закордонного досвіду та можливості його імплементації в Україні. З метою забезпечення сталого землекористування державний вплив на земельні відносини має спиратися на прогнозування наслідків використання земель, а також на обов'язкове планування не лише використання ресурсів, але й заходів щодо його охорони. Однак реалізація ідей державного регулювання в земельній сфері, розрахованого на довгострокову перспективу, потребує належного планування. Крім уже названих проблем недостатньої системності регуляторного процесу, є проблеми планування у використанні земель, вони мають знайти відображення в нормативно-правових актах.

Запропоновано напрями підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті їх раціонального використання. Усі етапи державного регулювання, включаючи законотворчість і реалізацію нормативно-правових актів, мають спиратися на єдину концепцію державного впливу щодо земельної політики. Незважаючи на динамічний розвиток земельних відносин, багато питань концептуального характеру ще потребують управлінського аналізу і впливу. Періодично вживаються заходи щодо перегляду концепції та змісту земельних відносин, що впливає на якість і ефективність державного регулювання земельних відносин.

Необхідно ствердити, що саме у сфері використання та охорони земельних ресурсів формування та реалізація стратегічного управління є найбільш істотними. Труднощі формування стратегії державного регулювання земельними відносинами криються не лише в частому перегляді нормативно-правових актів. Потребують удосконалення принципи державного впливу на всі процеси землекористування в Україні. У зв'язку з цим і виникає потреба у сформованій стратегії державного регулювання земельними

відносинами. Державне регулювання використання земельних ресурсів має становити значну частину діяльності публічних органів влади щодо впливу на процеси соціально-економічного розвитку суспільства.

Ключові слова: державна політика, сучасний етап, земельні ресурси, європейський досвід, формування та реалізація, механізми, використання та облік, ефективність.

Постановка проблеми. Відсутня приватна власність на землю та земельні ринки у великій кількості країн Центральної та Східної Європи до 90-х рр. минулого століття призвела до того, що в населених пунктах інформація про землю була орієнтована на потреби централізованого міського планування та будівництва житла. Нині в Європі створено концепцію захисту власності, підтримано право на нерухомість та сформовано фіскальну політику щодо земель та нерухомості. Інформація в наявних європейських кадастрах обмежується даними, необхідними для виконання прав реєстрації, оцінки земельних ділянок та нерухомості для формування податкової політики, що сприяє активності земельного ринку та сталого розвитку.

Більш суттєвою перешкодою для формування державного управління земельними ресурсами є те, що земля не розглядається як комплексний об'єкт управління з боку державної влади. Використання земельних ресурсів має бути раціональним і в довгостроковому, і в короткостроковому періоді. Земельне законодавство в низці європейських країн нині концептуально зосереджено на врегулюванні використання та перерозподілу земельного фонду держави загалом. Забезпечити ж баланс державного управління та комплексного стратегічного планування або реалізації земельної політики, звичайно, складно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові надбання в галузі науки державного управління земельними ресурсами не є достатньо ґрунтовними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкрито в працях В. Боклаг, А. Даниленка, Й. Завадського, М. Ковальського, П. Кулинича, М. Латиніна, О. Мордвінова. Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, варто зазначити, що питання узагальнення й систематизації теоретичних засад дослідження управління земельними ресурсами ще не

знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

У дослідженнях зазначених науковців недостатньо висвітлено процеси децентралізації та проблеми системи місцевого самоврядування в управлінні цією сферою, поза увагою дослідників залишилася конкретика регіональних проблем. Аналіз стану розробленості цієї проблематики в сучасній науковій літературі дав змогу з'ясувати сутність досліджуваних понять і принципів. Ця проблематика є доволі новою в українській науці державного управління, вона завжди є актуальною, оскільки ресурси є основою будь-якого виробництва. Особливо нині, коли у суспільстві дедалі більше усвідомлюється роль національних багатств як джерела досягнення економічного добробуту.

Мета статті – обґрунтування актуальності дослідження європейського досвіду системи державної політики формування та реалізації управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Для цього треба вирішити такі завдання:

1) дослідити сучасний стан державної політики ефективності розпорядження, використання й обліку земельних ресурсів в європейських країнах;

2) проаналізувати міжнародний досвід процедур формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі;

3) з'ясувати особливості формування земельних правовідносин із позиції аналізу позитивних аспектів закордонного досвіду та можливості його імплементації в Україні;

4) запропонувати напрями підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті їх раціонального використання.

Виклад основного матеріалу. У програмі земельних реформ Східної Європи в 90-х рр. земля була предметом постійних спорів, що полягали на тому, хто був її власником від самого початку. Використання земельних ресурсів має бути

спрямоване не лише на забезпечення сталого раціонального освоєння земель, а й на створення чітких засад забезпечення земельними ресурсами діяльності державних органів щодо забезпечення економічного розвитку. У сучасних умовах сформувалася система, яка покликана створити і об'єднати ефективно господарюючих на землі всіх суб'єктів, починаючи від держави, підприємств і закінчуючи звичайними громадянами.

Виявлення повних достовірних даних вимагало проведення тривалого дослідження матеріалів, і, зрештою, в багатьох випадках цей процес був надзвичайно повільним. Для того, щоб могли діяти земельні ринки, власники землі та нерухомості мали представити доказове право власності на продаж. Землекористування здійснюється за допомогою застосування заходів економічного стимулювання, оподаткування та інших видів діяльності, а контроль за використанням та охороною земель покликаний забезпечити дотримання всіма суб'єктами земельних відносин вимог земельного законодавства.

Охоронна складова частина державного управління уособлює забезпечення належного земельного правопорядку і включає комплекс заходів з охорони земель і вирішення земельних спорів [3]. Кожна з перерахованих складових частин є характерним видом діяльності, за допомогою якої реалізуються ті чи інші завдання. У сукупності вони дають змогу забезпечити організацію раціонального використання й охорони земель у загальнодержавному масштабі з урахуванням інтересів усіх власників і користувачів.

Завжди кожна влада має створити окремі можливості для інститутів з управління земельними ресурсами із прозорими правилами, встановленими законами та повноваженнями, із визначенням ролі організацій та підприємств, які відповідають за реєстрацію земельних державних даних, оцінюють земельні ділянки та регулюють процедури землекористування. У багатьох європейських країнах є головний державний підхід, згідно з яким можна виділити дві основні форми власності: право власності на нерухомість та власність на засадах оренди. Право власності означає, що

власник може робити з землею, що хоче, при влаштуванні обмежувальних умов та різних планувальних норм, які встановлюються в законному порядку відповідно до використання земельних ділянок.

Основна діяльність у сфері земельних відносин – це будівництво нерухомості та використання майна із використанням землі; прийняття законодавства щодо земельної реформи; нормативно-правові акти, що регулюють реалізацію управління земельними ресурсами; законодавство, яке дотичне права власності та інформації на нього. У різних європейських країнах даються різні визначення «землі» та «нерухомого майна» стосовно прив'язки до об'єктів, будівель та інших факторів [1]. Земля може бути предметом дій влади щодо підтвердження правового статусу та виявлення справжнього власника з наявністю відповідної документації.

Чітке виділення складових елементів державного управління має бути скероване на забезпечення ефективного виконання намічених дій. Наявність складників, їх структурування з виділенням системоутворюючих елементів мають впливати з логіки призначення і змісту конкретного механізму та підтверджуватися наявним досвідом реалізації, при цьому важливо врахувати закордонний досвід регулювання земельних відносин. На певному етапі розвитку земельних відносин роль окремо взятих механізмів державного управління неоднакова і, відповідно, окремі з них або виступають на перший план, або будуть застосовуватися в повному обсязі пізніше за певних обставин.

Однак право власності не є остаточною нормою, і, як відомо, держава звичайно зберігає за собою право придбати землю в державних інтересах, наприклад, для будівництва новобудов чи автомагістралей. Багато європейських країн застосовують подібні системи земельних відносин, хоч деякі не визнають право на засадах оренди і погоджуються на договори оренди лише задля короткочасного використання землі. Процедури в кожній європейській країні є різними, а відсутня єдина система стандартизації створює суттєві труднощі для європейського земельного ринку.

Системою земельного права має бути закладено кілька базових положень: платність землекористування, ведення державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель, здійснення всіх видів землеустрою, проведення державного земельного контролю та охорони земель [4]. Для того, щоб сучасна економіка функціонувала ефективно, необхідно розвивати реальний сектор господарювання, підкріплений матеріальними ресурсами. Основою цього є те, що головним напрямом програми економічного розвитку стає реалізація державної земельної політики, яка покликана підвищити ефективність державного управління земельними ресурсами.

Дозволяючи оптимально використовувати національні ресурси, кожна європейська країна реалізує стратегію планування і розвиває землекористування з метою вдосконалення інфраструктури. Планування землекористування уособлює процес розмежування ресурсів, особливо з метою ефективного використання земель спеціального призначення, щоб забезпечити максимальну продуктивність та благополуччя територій. Без офіційних планів землекористування та визначення повноважень, які застосовуються для забезпечення контролю, освоєння ресурсів буде відбуватися нестабільно.

Реалізовані в державі форми власності дають змогу спиратися на одну групу власників, тобто в рамках однієї форми власності, і здійснювати перехід з одного рівня власності в інший, але при цьому вона буде реалізовуватися в рамках однієї форми власності. Тому, розглядаючи оборот земельних ресурсів, розуміємо, що обіг земельних ресурсів є складною регульованою системою. Така система заснована на групі складнопідрядних взаємопов'язаних підсистем, які представлені органами державного і муніципального управління, земельного ринку, універсального правонаступництва.

Як реалізується планування землекористування, в основному залежить від політичної та економічної системи країни та розподілення повноважень між державними та суспільними системами управління. Планування землекористування

часто приводить до створення нових систем обліку, розподілу та контролю за землекористуванням, які здійснюють значний вплив на земельний ринок [2]. Деякі повноваження знаходяться на рівні державного управління, а інші можуть бути передані на місцевий рівень.

Раціоналізація діяльності в системі державного управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умов наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної і приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання. Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи державного управління земельними ресурсами може бути визначений через покладання функції забезпечення формування правової бази регламентування земельних відносин, визначення змісту та удосконалення процедур і регламентів здійснення земельних правовідносин.

Реалізація державного управління розвитку земельних відносин підсилює цільову спрямованість процесу, забезпечує комплексність і безперервність економічних факторів у процесі досягнення поставлених цілей розвитку. Вирішення цього завдання можливе лише у результаті концептуальних підходів щодо формування та реалізації державної політики за умов ресурсних обмежень, здійснення об'єктивного аналізу результативності реалізації державного управління в цій сфері. Часто внутрішні проблеми економічного розвитку зумовлюють підвищення ролі суб'єктів державного управління щодо раціонального використання земельних ресурсів.

У багатьох європейських країнах на правовому рівні є розподілені норми земельного права і приватні інтереси, які зазвичай не обліковуються, це зобов'язує державу до сталого розвитку на найвищому сучасному рівні із застосуванням досягнень науки і новітніх технологій. У цьому разі відслідковується система відповідних заходів для включення публічно-правових обмежень та зобов'язань. Раціональне використання земельних ресурсів має бути визначеним оптимальним поєднанням використання та охорони земельних ресурсів, балансом між

вирішенням економічних проблем і збереженням державних ресурсів.

Аналіз досвіду державного управління земельними відносинами європейських країн свідчить, що головними важелями державної політики управління земельними ресурсами будь-якої країни є система законодавчих та підзаконних актів, які забезпечують державне управління земельними ресурсами, та побудована відповідно до вимог часу ефективна система органів державного управління. Важливим є визначення й адаптація базових напрямів реформування земельних відносин, підготовка практичних рекомендацій щодо удосконалення сутності та змісту державної політики, підвищення результативності управління забезпеченням продовольчої безпеки держави.

Висновки і пропозиції. У багатьох європейських країнах земельні ресурси розподіляються в процесі планування, обліковуються в земельних реєстрах і кадастрах. Якщо органи державної влади, що займаються плануванням, хочуть створити нові системи землекористування, не уніфікувавши свою діяльність із системою державного управління земельними ресурсами, то реалізація запланованого освоєння земельних ресурсів буде неефективною і, зрештою, не буде освоєною.

З огляду на складний характер земельних відносин, які у всіх своїх різновидах реалізуються як сукупність суспільних і приватних інтересів, можна вважати, що державне управління застосовується майже завжди в різному ступені та в різних формах. Державні реєстри земельних

ресурсів мають містити актуальну інформацію, охоплювати всі дані моніторингу, включаючи ті, що знаходяться в компетенції держави та окремих територіальних громад. Державна політика в цій сфері не лише створює нормативно-правову базу, в рамках якої реалізується цей процес. Часто неофіційна інформація щодо належності земельних ресурсів може бути потенційно небезпечною в соціальному аспекті. Державне управління земельними ресурсами визначається особливою багатофункціональною роллю в житті суспільства, їх природною обмеженістю і незамінністю в будь-якій сфері підприємницької та іншої діяльності.

Список використаної літератури:

1. Добряк Д., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади формування землекористування в ринкових умовах. Київ : Урожай, 2010. 334 с.
2. Євсюков Т. Концептуальні засади безпечного землекористування. *Землеустрій і кадастр*. 2010. № 1. С. 26-29.
3. Ібатуллін Ш., Степенко О.В., Сакаль О.В. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 52 с.
4. Латинін М.А., Шарий Г.І. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 2. С. 97-104.

Medvetska T. European experience in the formation and implementation of the state policy of land use efficiency and accounting at the present stage

An important role in the management of these processes is played by the accounting system, which includes a set of interrelated technical and organizational and legal measures aimed at the organization of the use of property and land. The directing of the activity to the effective result of any system and state administration of property and land resources is impossible without modern, accurate information provision. Particular attention is paid to monitoring, which combines observation, evaluation and prediction of the state of a particular object or phenomenon, the main task of which is to determine the current state of the object or phenomenon, the laws of its formation and development.

The problems of managing the property and land fund of Ukraine and its regions are being paid attention in recent years. After all, it is connected with the establishment and practical implementation of the order, principles and rules that ensure the legal, economic, ecological and social regimes of the organization. State administration of property and land resources is carried out through certain mechanisms, which consist of legal, economic and organizational parts.

The rational use of property and land resources is connected with the national revival of our country, which is determined by the optimal combination of the use and protection of national resources, the balance between solving socio-economic problems and the preservation of national resources. It obliges the state to sustainable development in this sphere at the highest modern level, using the achievements of world science and the latest technologies. State management of property and land resources is determined by a special multifunctional role in the life of society, their natural limitations and irreplaceability in any sphere of entrepreneurial and other activities.

In place of the overwhelming use of national resources as the basis of production, new owners' interests came about, and the use of economic methods and instruments that were characteristic of a market economy became more acute. The development of public administration as a specific type of activity, the growth of its role, the continuous expansion of the network of governing bodies are a regular expression of socio-historical progress. Without it, not only the processes of production, but also the exchange, distribution, consumption, service, finances and all those communication channels through which these processes are carried out cannot exist.

New economic conditions have formed the appropriate system of public administration, the main characteristics of which are a sharp transition from the administrative-planning to the market-entrepreneurial model, the delineation of functions and subjects of state and non-state management, integration of Ukraine into the world information and technological process, the union of political and social and socio-economic processes. The financial and economic essence of state management of property and land resources in market conditions is to substantiate the measures carried out with the implementation of state policy and aimed at increasing the efficiency of the use of property and land as an economic resource.

The strategic goal of the state policy in the field of property and land resources management, reforming legal relations as an integral part of the state social and economic policy is to provide conditions for the effective use of property and land as one of the key conditions for the sustainable economic development of the country and for the well-being of its citizens.

Key words: *state policy, current stage, land resources, European experience, formation and implementation, mechanisms, use and accounting, efficiency.*

УДК 338.341.1(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.25>

А. О. Науменко

кандидат економічних наук,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

АДАПТАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ ДО УМОВ ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКОВИХ ВІДНОСИН

Держава є невід'ємним складником політичної структури країни. Важливість державного управління зростає в умовах ринкової економіки через необхідність вирішення організаційних та економічних, науково-технічних, соціальних питань та політичних проблем.

Розвиток державного управління агропромисловим комплексом досліджували багато вітчизняних та зарубіжних учених.

Однак проблеми досягнення необхідного рівня ефективності державного управління в цій сфері залишаються актуальними. Метою статті є дослідження особливостей адаптації процесів управління розвитком агропромислового комплексу в Україні до умов трансформації ринкових відносин.

У статті досліджено особливості адаптації процесів управління агропромисловим комплексом в Україні до умов трансформації ринкових відносин. Зокрема, визначено специфіку адміністративно-територіального управління розвитком агропромислового комплексу. Охарактеризовано зміст державних господарсько-економічних та організаційних функцій щодо управління розвитком агропромислового комплексу. Здійснено групу інструментів та засобів державного впливу на агропромисловий комплекс.

Загалом, це дослідження дає змогу отримати такі висновки.

1. Визначено специфіку адміністративно-територіального управління розвитком агропромислового комплексу. Зазначається, що адміністративне управління розвитком агропромислового комплексу має прямий вплив на інтереси об'єктів управління.

2. Охарактеризовано зміст державних господарсько-економічних та організаційних функцій щодо управління розвитком агропромислового комплексу.

3. Здійснено групу інструментів та засобів державного впливу на агропромисловий комплекс. Так, інструменти та кошти впливу держави на агропромисловий комплекс розподіляються між інструментами правового регулювання, інструментами економічного регулювання, інструментами адміністративного регулювання та допоміжними інструментами.

Ключові слова: державне управління, розвиток агропромислового комплексу, територіальне управління, господарсько-організаторська функція держави.

Постановка проблеми. Держава є невід'ємною складовою частиною політичної структури країни. Значимість державного управління зростає в умовах ринкової економіки в зв'язку з необхідністю вирішення завдань організаційно-економічного, науково-технічного, соціально-культурного та політичного характеру. Ключове призначення державних органів управління на загальнодержавному й регіональному рівнях стосовно розвитку агропромислового комплексу полягає в забезпеченні при-

йняттого для життя суспільства соціально-економічного порядку. Це здійснюється за допомогою впливу на визначені напрями функціонування агропромислового комплексу за допомогою відповідних методів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток державного управління стосовно агропромислового комплексу неодноразово підлягав дослідженню з боку багатьох вітчизняних і закордонних учених, зокрема, таких як: В.Я. Амбросов [1], С.М. Кваша [2], Г.І. Мостовий [3] та ін.

Проте проблеми досягнення необхідного рівня дієвості державного управління

у визначеній сфері все ще залишаються актуальними.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження особливостей адаптації процесів державного управління розвитком агропромислового комплексу в Україні до умов трансформації ринкових відносин.

Для досягнення поставленої мети і роботи вирішуються відповідні завдання:

- визначити специфіку загальноадміністративного і територіального управління розвитком агропромислового комплексу;
- охарактеризувати зміст економічної й господарсько-організаторської функцій держави стосовно управління розвитком агропромислового комплексу;
- здійснити групування інструментів і засобів державного впливу на агропромисловий комплекс.

Виклад основного матеріалу. Узагальнено державне управління можна визначити як процес впливу на будь-яку громадську систему з метою підтримки її певних параметрів або переведення до нового стану з урахуванням властивих їй об'єктивних законів.

Серед вітчизняних і зарубіжних учених історично є різні точки зору стосовно допустимості державного регулювання економіки. Одні вчені вважають неприпустимим участь держави у функціонуванні економічної сфери. Інші вчені підтримують протилежну точку зору. Однак більшість учених і практиків вважає об'єктивною необхідністю участь держави в управлінні економікою.

У нинішніх умовах державне управління здійснюється переважно через застосування законодавчо-правового й економічного механізмів, що, своєю чергою, забезпечує регулювання поведінки людей та організацію їх діяльності.

Слід при цьому зазначити, що за рівнем впливу на об'єкт управління державне управління поділяється на галузеве й територіальне [1; 3].

Зокрема, державне управління розвитком агропромислового комплексу передбачає наявність вертикалі від центральних органів до суб'єктів господарювання на місцях. Воно реалізується через міністерства, які реалізують технічну політику у визначеній галузі, а також забезпечують необхідні галузеві й міжгалузеві пропорції.

Зокрема, щодо територіального управління розвитком агропромислового комплексу, то воно спрямоване на:

- раціональне розміщення виробництва;
- поглиблення спеціалізації і комплексний розвиток агропромислових регіонів;
- вирівнювання економічного й соціального розвитку агропромислових регіонів;
- вирішення інших завдань державної регіональної політики стосовно розвитку агропромислового комплексу [1; 2].

Крім того, відповідно до способу врахування інтересів об'єктів управління розрізняють державне управління загальноадміністративного й економічного спрямування.

Так, загальноадміністративне управління розвитком агропромислового комплексу безпосередньо чинить вплив на інтереси об'єктів управління за допомогою застосування таких інструментів, як дозвіл, заборона, примус тощо. Загалом у державному управлінні економікою адміністрування реалізується у формі:

- ліцензування різнохарактерних видів агропромислової діяльності;
- квотування експорту, імпорту агропромислової продукції тощо.

Щодо економічного державного управління розвитком агропромислового комплексу, то необхідно відзначити, що воно впливає на інтереси об'єктів управління побічно, тобто через фінансову, грошову і кредитну державну політику. При цьому відсутній прямий директивний примус. При цьому об'єкт державного управління вільний у виборі варіанту дії. Але його дії не мають суперечити чинному законодавству [1-3].

Багатофункціональні обов'язки органів державної влади зумовлені необхідністю підтримки раціональної системи взаємин між суб'єктами агропромислового комплексу, а також наявністю державного сектору у відповідних галузях і сферах агропромислового комплексу і його значенням в здійсненні господарської, соціально-економічної, структурно-інвестиційної політики, підвищенні ефективності зовнішньоекономічної діяльності держави тощо. При цьому вчені і практики вважають цілком правомірним наявність державного сектору і частки державної власності в господарських організаціях, зокрема зі 100% або контрольним пакетом акцій держави.

Зміст економічної й господарсько-організаторської функцій держави в агропромисловому комплексі ґрунтуються на використанні об'єктивних законів розвитку сільського господарства і є визначальним фактором розвитку всіх галузей в системі єдиного агропромислового комплексу [1; 3].

В умовах трансформації ринкових відносин значення господарсько-організаторської функції держави для розвитку агропромислового комплексу зростає в зв'язку з необхідністю врегулювання інтересів аграрних підприємців та інших структур агропромислового комплексу з інтересами органів державного управління, а також координування їхньої діяльності з метою задоволення інтересів і потреб всього суспільства.

Ще більшу значимість набуває державне регулювання і особливо його складова частина – державна підтримка для агропромислового комплексу з розвитком багатоукладної економіки і вступом країн, зокрема України, до різних міжнародних організацій. У цьому разі держава стає певним гарантом для своїх товаровиробників щодо захисту їхніх інтересів в умовах глобалізації ринкової економіки та розширення міжнародних зв'язків.

Розглядаючи сукупність інструментів і засобів державного впливу на агропромисловий комплекс, їх можна згрупувати таким чином:

- інструменти правового регулювання, які реалізуються через розробку і прийняття загальнодержавних законів і регіональних нормативно-правових документів, формують позицію держави у вирішенні ключових питань агропромислового комплексу та визначають умови економічного і фінансового регулювання через механізм реалізації прийнятих законів;

- інструменти економічного регулювання, що передбачають здійснення державного впливу через закони й інші нормативно-правові акти на порядок і умови ціноутворення, кредитування, оподаткування й інші економічні інструменти;

- підтримуючі інструменти, які орієнтовані на цільову підтримку з боку держави через надання державних і регіональних бюджетних коштів або забезпечення

сприятливих умов для господарської діяльності;

- інструменти адміністративного регулювання, що базуються на застосуванні методів позаекономічного примусу в доповненні до перелічених вище форм державного регулювання (фітосанітарний, ветеринарний, екологічний контроль, ліцензування, квотування, стандартизація виробництва тощо) [2; 3].

Таким чином, державне управління розвитком агропромислового комплексу являє собою цілеспрямований вплив держави на господарську діяльність товаровиробників шляхом видання нормативно-правових актів за допомогою економічного впливу держави на виробництво, переробку і реалізацію сільськогосподарської продукції та продовольства, а також виробничо-технічне забезпечення агропромислового виробництва.

Висновки. У цілому це дослідження уможливорює отримання таких висновків.

1. Визначено специфіку загально-адміністративного і територіального управління розвитком агропромислового комплексу. Відзначено, що загально-адміністративне управління розвитком агропромислового комплексу безпосередньо чинить вплив на інтереси об'єктів управління. Що стосується територіального управління розвитком агропромислового комплексу, то воно спрямоване на раціональне розміщення виробництва; поглиблення спеціалізації і комплексний розвиток агропромислових регіонів; вирівнювання економічного й соціального розвитку агропромислових регіонів та вирішення інших завдань державної регіональної політики стосовно розвитку агропромислового комплексу.

2. Охарактеризовано зміст економічної й господарсько-організаторської функцій держави стосовно управління розвитком агропромислового комплексу. Підкреслено, що зміст економічної й господарсько-організаторської функцій держави в агропромисловому комплексі ґрунтується на використанні об'єктивних законів розвитку сільського господарства і є визначальним фактором розвитку всіх галузей у системі єдиного агропромислового комплексу.

3. Здійснено групування інструментів і засобів державного впливу на агропромисловий комплекс. Так, інструменти і засоби державного впливу на агропромисловий комплекс розподілено між інструментами правового регулювання, інструментами економічного регулювання, інструментами адміністративного регулювання й підтримуючими інструментами.

Список використаної літератури:

1. Амбросов В.Я. Трансформаційні процеси в аграрній сфері регіону. *Економіка України*. 2003. № 8. С. 66.
2. Кваша С.М. Зовнішньоекономічна діяльність АПК України: стан, стратегія і тактика розвитку. Київ, 2000. 252 с.
3. Мостовий Г.І. Агробізнес: державне регулювання. Харків, 2002. 299 с.

Naumenko A. Adaptation of governance processes of agro-industrial complex development in Ukraine to the conditions of market relations' transformation

The state is the integral component of political structure of the country. The importance of public administration increases in the market economy conditions due to the need of the solution of organizational and economic, scientific and technical, welfare and political problems.

Development of public administration concerning agro-industrial complex was researched by many domestic and foreign scientists.

However the problems of achievement of necessary level of effectiveness of public administration in the given sphere still remain relevant. The purpose of article is investigation of the features of adaptation of governance processes of agro-industrial complex development in Ukraine to the conditions of market relations' transformation.

The features of adaptation of governance processes of agro-industrial complex development in Ukraine to the conditions of market relations' transformation are investigated in the article. In particular, the specifics of all-administrative and territorial administration of agro-industrial complex development are defined. The content of the state economic and organizing functions concerning management of agro-industrial complex development is characterized. The group of tools and means of the state influence on agro-industrial complex is carried out.

In general, the given research allows receiving the following conclusions.

1. The specifics of all-administrative and territorial administration of agro-industrial complex development are defined. It is noted that all-administrative management of development of agro-industrial complex has a direct impact on the interests of management objects.

2. The content of the state economic and organizing functions concerning management of agro-industrial complex development is characterized.

3. The group of tools and means of the state influence on agro-industrial complex is carried out. So, tools and funds of the state impact on agro-industrial complex are distributed between instruments of legal regulation, instruments of economic regulation, instruments of administrative regulation and the supporting tools.

Key words: *public administration, agro-industrial complex development, territorial administration, economic and organizing function of the state.*

УДК 351:504.03:330.34

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.26>**Н. І. Павлій**здобувач Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИМ РАЙОНУВАННЯМ ТЕРИТОРІЙ

У статті досліджено особливості державного управління еколого-економічним районуванням територій. Зокрема, обґрунтовано необхідність введення класифікаційних ознак виділення еколого-економічних районів із визначенням низки відповідних завдань: поліпшення якості компонентів навколишнього природного середовища; створення економічних умов для комплексного, безперервного використання неподільних природних ресурсів території; підвищення надійності й оперативності систем управління природоохоронною діяльністю. Визначено напрями безпосередньої взаємодії господарських і природних територіальних утворень у контексті природоохоронної діяльності. При цьому встановлено низку таких обмежувальних чинників: орієнтація на модель об'єкта; завершення районування території характеристикою виділених районів; визначення районування як заключної стадії комплексного вивчення території. Запропоновано концептуальні моделі екологічного районування. Кожна з концептуальних моделей має низку змістовних установок. Перша група змістовних установок, що входять до концептуальної моделі, виявляється в ході з'ясування завдання районування за допомогою зіставлення наявного районологічного і регіонального знання з вимогами замовника. Подальша побудова концептуальної моделі включає створення взаємопов'язаних моделей об'єкта і процедури районування. Виходячи з цілей поточного дослідження, були встановлені управлінські завдання екологічного районування. Підкреслено, що територіальні відмінності в природних і соціально-економічних умовах розвитку зумовлюють відповідні відмінності в характері і структурі управління природокористуванням. Таким чином, взаємозалежність економіки і природи в різних територіальних системах проявляється по-різному, і виявлення цих відмінностей – основне завдання екологічного районування та картування. Окреслено управлінські завдання екологічного районування: виявлення функцій районування; оцінка теоретико-методичної й інформаційної забезпеченості дослідження; вибір окремої територіальної одиниці; переформулювання завдання районування; перевірка завдання на несуперечливість.

Ключові слова: еколого-економічні системи, районування, державне управління, природоохоронна діяльність.

Постановка проблеми. Останніми роками формується думка, що станом природного середовища можна і потрібно управляти на конкретній території. Проте екологічна обстановка не може бути об'єктом управління, оскільки вона є кінцевим результатом процесів використання, забруднення й охорони природних ресурсів і залежить як від здатності природного середовища до самовідновлення на конкретній території, так і від управління процесами охорони природи.

При цьому ефективність природоохоронної діяльності багато в чому залежить від організаційного механізму управління, під яким слід розуміти сукупність органів управління природоохоронною діяльністю та організаційно-розпорядчих методів, що дають змогу організувати їх взаємодію в процесі вироблення і прийняття управлінських рішень. Один з основних принципів створення такого механізму – регіональна орієнтація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розробки екологічно небезпечних механізмів державного управління у межах визначених територій

присвячено багато наукових праць численних учених, серед яких слід назвати таких: Н.А. Грановська [1], Н.А. Малиш [2], А.В. Толстоухов [4] та ін.

Однак ефективне поєднання еколого-економічних механізмів у контексті районування територій з природоохоронною метою все ще потребує подальших наукових розвідок.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження особливостей державного управління еколого-економічним районуванням територій.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- обґрунтувати необхідність введення класифікаційних ознак виділення еколого-економічних районів;
- визначити напрями безпосередньої взаємодії господарських і природних територіальних утворень у контексті природоохоронної діяльності;
- окреслити управлінські завдання екологічного районування.

Виклад основного матеріалу. Однією з найважливіших умов вдосконалення державної системи раціонального природокористування і екологічної безпеки є створення відповідного організаційного механізму управління природоохоронною діяльністю.

Суб'єктами управління служать органи управління охороною навколишнього природного середовища і контролю за використанням природних ресурсів на загальнодержавному, регіональному і локальному рівнях.

Натепер немає єдиного підходу до класифікаційних ознак територіального виділення таксономічних одиниць або рівнів ієрархії управління охоронною діяльністю. Немає такого поняття, як еколого-економічний район. Немає єдиного підходу до територіального екологічного районування та визначення ознак такої таксономічної одиниці ні в законодавчих актах, ні в практиці управління територіальними процесами в Україні. Необхідність введення класифікаційних ознак виділення еколого-економічних районів зумовлена потребою вирішення низки завдань, серед яких головними можна назвати такі:

- поліпшення якості компонентів навколишнього природного середовища;
- створення економічних умов для комплексного, безперервного використання неподільних природних ресурсів території;
- підвищення надійності й оперативності систем управління природоохоронною діяльністю [1; 3].

Цим визначаються основні напрями розробки методичних підходів до екологічного районування та картування.

Під екологічним районуванням у цілому розуміється процес вивчення, виділення й управління просторово-функціональними утвореннями, що мають назву в різних наукових школах екологічних зон, провінцій, районів. Серед учених прийнято вважати, що екологічне районування спирається на узагальнення результатів спеціалізованих досліджень, є заключним етапом регіональних міждисциплінарних робіт та служить цілям управління процесами природокористування й охорони навколишнього середовища. Однак, незважаючи на цілу низку публікацій, що з'явилися останніми роками, екологічне районування та картування у нас у країні все ще залишається не досить вивченим.

Залежність виробництва від природних факторів загальновідома і визначається переважно структурою і станом природно-ресурсного потенціалу, а також умовами його експлуатації та життя населення. Зміни, що відбуваються в природній системі, зумовлюють зміни природних умов існування, функціонування і розвитку виробничої системи, що взаємодіє з нею. Залежність природних територіальних систем від виробничих зумовлена впливом останніх на природне середовище, немінучих у процесі природокористування та виробництва.

Територіальні відмінності в природних і соціально-економічних умовах розвитку зумовлюють відповідні відмінності в характері і структурі управління природокористуванням. Таким чином, взаємозалежність економіки і природи в різних територіальних системах проявляється по-різному, і виявлення цих відмінностей – основне завдання екологічного районування та картування.

Крім цього, екологічне районування має на меті виявлення еколого-економічних систем різних ієрархічних рівнів, а також визначення умов управління ними.

Основною ланкою за такого районування може бути еколого-економічний район – територія, що характеризується спільністю економічних умов і процесів природокористування (як правило, це окреме муніципальне утворення). Еколого-економічний район являє собою складну синтетичну багаторівневу систему, утворену безпосередньою взаємодією господарських і природних територіальних утворень, які у цьому разі слід розглядати як її підсистеми.

Ситуація, що складається в екологічному районуванні, характерна для всіх напрямів регіональних досліджень, у тому числі управління природоохоронною діяльністю. Це визначає актуальність аналізу цих процесів і необхідність розробки механізму їх формування.

До основних обмежувальних установок при цьому можна віднести такі:

- орієнтація на модель об'єкта. Основний акцент робиться на пізнання об'єкта і побудову його моделі. Далі модель доповнюється однією або кількома операціями членування території, і на основі цього проводиться районування. Однак, оскільки вибір необхідних операцій проводиться випадковим чином і тільки за відомими досліднику методами, у результаті може бути отримано не адекватне реальності районування;

- районування території завершується характеристикою виділених районів. Для перевірки достовірності результатів доцільно доповнити районування верифікацією й інтерпретацією отриманих результатів (у тому числі і характеристик районів). Дотепер розроблено кілька способів верифікації, та робляться перші спроби визначення схем інтерпретації результатів районування;

- районування є заключною стадією комплексного вивчення території. Подальше включення результатів районування як в інші просторові, так і непросторові дослідження практично не здійснюється [2; 4]. Тим самим виключається прирощення районологічного знання по

лінії визначення ролі районування в різних сферах наукової і практичної діяльності суспільства. Як далеко не повний перелік таких сфер можна виділити:

- математичне моделювання;
- регіональне прогнозування;
- визначення мережі станцій біосферного моніторингу;
- побудову мережі ЕОМ;
- програмно-цільове планування;
- управління [2; 3].

У кожному окремому випадку районування виконує певні функції, а їх узагальнення дає змогу вийти на рівень метазнання й уточнити міждисциплінарний статус районування, а також унікальність районування як способу пізнання.

Більшість дослідників вважають, що районування є специфічним способом отримання регіонального знання, і на рівні метазнання аналогії можливі тільки з класифікацією. За такого стану справ істотно обмежується інфільтрація нових ідей з аналогічних методів пізнання. Необхідно розширити уявлення про методи-аналоги районування, тобто способи пізнавальної діяльності в тих сферах, де дослідник стикається з тими ж проблемами пізнання складних об'єктів, що і в районуванні. Насамперед це – прогнозування й отримання знання в експертних системах.

Натепер під концептуальною моделлю в районуванні розуміється взаємозумовлена сукупність вихідних установок, що відтворює в загальних рисах об'єкт районування і визначає стратегію пізнання цього об'єкта. Є безліч різних видів таких моделей у формі теорій і гіпотез різних наукових дисциплін, набору змістовних понять, системи формальних понять, безлічі принципів районування, попереднього районування (включає постановку завдання, формулювання мети, визначення оптимального рішення і вибір операційної територіальної одиниці).

Кожна з концептуальних моделей має низку змістовних установок. Перша група змістовних установок, що входять до концептуальної моделі, виявляється в ході з'ясування завдання районування за допомогою зіставлення наявного районологічного і регіонального знання з вимогами замовника. Подальша побудова

концептуальної моделі включає створення взаємопов'язаних моделей об'єкта і процедури районування. Виходячи з цілей поточного дослідження, були встановлені управлінські завдання екологічного районування. При цьому визначення завдання районування включило такі етапи:

- виявлення функції (функцій) районування;
- оцінку теоретико-методичної й інформаційної забезпеченості дослідження;
- вибір окремої територіальної одиниці;
- переформулювання завдання районування;
- перевірка завдання на несуперечливість [1-3].

Загалом, доповнення всього цього понятійною моделлю і набором принципів завершує формування першої підсистеми методів.

Висновки. Як результат проведеного дослідження нижче наведено основні висновки роботи.

1. Обґрунтовано необхідність введення класифікаційних ознак виділення еколого-економічних районів із визначенням низки відповідних завдань: поліпшення якості компонентів навколишнього природного середовища; створення економічних умов для комплексного, безперервного використання неподільних природних ресурсів території; підвищення надійності й опера-

тивності систем управління природоохороною діяльністю.

2. Визначено напрями безпосередньої взаємодії господарських і природних територіальних утворень у контексті природоохороною діяльності. При цьому встановлено низку таких обмежувальних чинників: орієнтація на модель об'єкта; завершення районування території характеристикою виділених районів; визначення районування як заключної стадії комплексного вивчення території.

3. Окреслено управлінські завдання екологічного районування: виявлення функції (функцій) районування; оцінка теоретико-методичної й інформаційної забезпеченості дослідження; вибір окремої територіальної одиниці; переформулювання завдання районування; перевірка завдання на несуперечливість.

Список використаної літератури:

1. Грановська Л.М. Рациональное природоохранение в зоне эколого-экономического риска. Херсон, 2007. 372 с.
2. Малиш Н.А. Эффективные механизмы формирования государственной экологической политики. Київ, 2011. 348 с.
3. Миронова Т.Л. Управление развитием региона. Київ, 2006. 328 с.
4. Толстоухов А.В. Экобезопасный розвиток: пошуки стратегій. Київ, 2001. 185 с.

Pavlii N. The features of public administration of ecologic and economic division into districts of territories

The features of public administration of ecologic and economic division into districts of territories are investigated in the article. In particular, the need of introduction of classification signs of allocation of the ecologic and economic regions with allocation of a number of the following corresponding tasks is proved: improvement of quality of components of the surrounding environment; creation of economic conditions for complex continuous use of indivisible natural resources of the territory; increase in reliability and efficiency of control systems of nature protection activity. The conceptual models of ecological zoning are proposed. Each of the conceptual models has a number of meaningful settings. The first group of meaningful installations included in the conceptual model is found in the course of understanding the task of zoning by comparing the existing regional and regional knowledge of the customer's requirements. Building a conceptual model further involves creating inter-related object models and zoning procedures. Based on the objectives of the current study, management objectives for environmental zoning have been established. It was emphasized that territorial differences in the natural and socio-economic conditions of development led to corresponding differences in the nature and structure of environmental management. Thus, the interdependence of the economy and nature in different territorial systems manifests itself in different ways, and the identification of these differences is the main task of ecological zoning and mapping. The directions of interaction of economic and natural territorial formations in the context of nature protection activity are defined. At the same time, a number of the following restrictive factors is established: orientation on an object model; completion of division of the allocated areas into districts; definition of division into districts

as a final stage of complex studying of the territory. The following administrative problems of ecological division into districts are defined: identification of functions of division into districts; assessment of theoretical and methodical and information security of a research; choice of separate territorial unit; reformulation of a problem of division into districts; check of a task for consistency.

Key words: *ecologic and economic systems, division into districts, public administration, nature protection activity.*

УДК 351.07:343.35](44+410)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.27>

Л. А. Пашкевич

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

У статті розглянутий основний державний механізм запобігання та протидії корупції у Франції та Великобританії – правовий механізм. Проаналізована інституційна інфраструктура боротьби з корупцією у Франції, до якої належать: Комісія з фінансової гласності політичного життя, Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій; правоохоронні органи; Міністерство юстиції; Відділ з боротьби проти корупції при Судовій поліції; Центральна служба запобігання корупції, Державна рада, Генеральна інспекція фінансів і Рахункова палата. Окремо було зазначено, що подоланню корупції у державному секторі Франції сприяють такі об'єктивні чинники, як збільшення ролі мережевого управління на противагу традиційній ієрархічній вертикалі влади, регламентації сфери послуг та зменшення втручання держави в економічні процеси. Важливим чинником, який сприяє проведенню успішної політики запобігання корупційним проявам у Франції, є активна участь в антикорупційній діяльності Європейського Союзу. Францією ратифіковано всі антикорупційні конвенції Євросоюзу. Своєю чергою виділені основні види корупції, що проявляються у Великобританії, найпоширенішими серед яких є: політична корупція, корупція в державному секторі, поліцейська та банківська. Великобританія має національні традиції боротьби з корупцією, а саме: перший нормативний акт про корупцію в державних органах влади було прийнято ще у 1889 р., а акти 1906 і 1916 рр. про упередження корупції стали реакцією суспільства на поширення цього явища. Під час дослідження була виділена спільна особливість антикорупційної політики цих держав – постійна поінформованість громадськості та активна участь суспільства у вирішенні проблеми корупції. Для запобігання корупційних дій діяльність державних службовців має низку обмежень. Зроблений висновок, що необхідно практично реалізовувати європейські принципи демократії та державотворення, забезпечити чіткий контроль з боку держави за фінансовими операціями публічних службовців та політичних партій, особливо що стосується безготівкового руху коштів.

Ключові слова: система державного управління, державний механізм запобігання та протидії корупції, політична корупція, конфлікт інтересів, антикорупційна діяльність, поліцейська корупція, інституційна інфраструктура.

Постановка проблеми. Корупція в сучасних умовах є однією з основних загроз економічній безпеці України. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні стосунки між людьми, із аномалії поступово перетворюються на норму поведінки. На міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої країни. Цей факт створює підстави для подальшого вивчення та переосмислення організаційно-правових

засад антикорупційної політики розвинених європейських країн та запозичення зарубіжного досвіду з метою подальшої імплементації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції, інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу у своїх працях досліджували Н. Ахтирська, Н. Задирака, Р. Кабанець, Н. Колісніченко, Н. Підбережник, О. Соснін, В. Чепелюк, І. Чемерис та інші. Вони наголошують на детальному дослідженні та аналізі досвіду

передових країн з цієї проблеми з метою ефективної реалізації на теренах Української держави.

Мета статті. Зважаючи на сучасний стан та умови, в яких опинилась Україна, зокрема перспективи її подальшого розвитку та необхідність втілення в життя закордонного досвіду протидії та боротьби з корупцією, метою дослідження є визначення основних механізмів реалізації державної антикорупційної політики у сфері публічного управління у Франції та Великобританії.

Виклад основного матеріалу.

Під час дослідження управлінських механізмів антикорупційної політики у розвинутих країнах Західної Європи був взятий до уваги досвід Франції та Великобританії, які мають історичне коріння у боротьбі з корупційними проявами.

Основним державним механізмом боротьби з корупцією у Франції є антикорупційний правовий механізм, який спрямований на запобігання та протидію корупції, боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, незаконною діяльністю політичних партій, зокрема це стосується сфери незаконних джерел фінансування виборчих кампаній. Антикорупційна законодавча база в країні постійно розширюється. Основним її завданням є профілактика та припинення посадових злочинів, що здійснюють державні чиновники у корисливих цілях, чітка регламентація порядку фінансування політичних партій і їх виборчих кампаній.

У державному апараті Франції запобігання корупції сприяють специфічні обмеження, що застосовуються щодо державних службовців. Їх діяльність регулюється основним законом – Конституцією Франції 1958 р. та Загальним статутом державних службовців, який складається з чотирьох основних законів, а саме: Закону від 13 липня 1983 р. «Про права та обов'язки державних службовців», Закону від 11 січня 1984 р. «Про центральну державну службу», Закону від 26 січня 1984 р. «Про територіальну державну службу», Закону від 09 січня 1986 р. «Про державних службовців системи охорони здоров'я» [4, с. 43].

Згідно з Конституцією Франції 1958 р., чиновникам забороняється поєднувати

виконання своїх професійних обов'язків із депутатським чи сенатським мандатом або з будь-якою іншою професійною діяльністю у державному та приватному секторах. Сумісництво заборонене, окрім одного винятку – викладацька діяльність у вищих навчальних закладах може поєднуватися з обов'язками депутатів Національних зборів [2].

Відповідно до Закону 1983 р. державні службовці зобов'язані зберігати як професійну (лікарську, податкову, військову, секрети національної безпеки), так і службову таємницю, за порушення якої вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності. Службовці мають бути незалежними від сторонніх впливів, зокрема від впливу приватного сектору. Отже, податкові інспектори і фінансові контролери у Франції не мусять мати особистих майнових інтересів у контрольованих ними банках та приватних фірмах [4; 8].

Ще в 1919 р. до Кримінального кодексу Франції була внесена стаття, яка забороняла чиновникам протягом п'яти років після відставки працювати на службі в приватній компанії, яку вони контролювали під час перебування на державній службі. Порушення цієї статті карається позбавленням волі на строк до двох років або грошовим штрафом. Після відставки міністру забороняється обіймати керівні посади протягом шести місяців, окрім тих, на яких працював до призначення в уряд. Відповідно до Уставу про державну службу редакцій 1949 та 1992 рр. за порушення цих норм державні чиновники притягуються до кримінальної та адміністративної відповідальності, можуть бути позбавлені всіх привілеїв, зокрема втрачають вислугу років та відомчу пенсію.

З метою запобігання фактів корупції в системі державного управління у Франції ще у 60-х рр. ХХ ст. було прийнято рішення зобов'язати всіх обраних державних службовців і громадських службовців, повноваження яких близькі до ризику корупції, повідомляти про своє майно і доходи у відповідні державні органи. Відповідно до Постанови уряду Франції від 11 березня 1988 р. з метою протидії корупції у політичній сфері політичні партії мають оприлюднювати дані про витрати

на проведення виборчих кампаній, а міністри і парламентарі – декларувати свої доходи. Законом «Про фінансування політичних партій» від 1990 р. було обмежено надання коштів політичним партіям фізичними та юридичними особами [9].

Чинним законодавством Франції накладені зобов'язання на кредитні установи щодо грошових капіталів державних службовців, походження яких пов'язане з організованою злочинністю. Насамперед йдеться про виявлення порушень, пов'язаних із фальсифікацією векселів та чеків, переданих на інкасацію. У разі встановлення факту відкриття службовцем рахунку з метою ухиляння від сплати податків функціонування такого рахунку негайно припиняється. Окрім цього, законодавством Франції передбачено встановлювати особу свого клієнта фінансовими посередниками, надавати довідки про третіх осіб, на користь яких здійснюються трансакція коштів, банківський працівник несе відповідальність за прийняття фальшивого документа. Фінансові посередники зобов'язані повідомляти спеціальні адміністративні служби про суми внесків на рахунок, якщо виникає підозра щодо походження коштів, а також про операції з ними. У цьому разі обов'язок дотримання професійної таємниці знімається.

Особи, які здійснюють фінансові операції всередині країни, зобов'язані подавати декларацію і сплачувати податок на суму, що перевищує 50 тис. франків. Таким чином, держава встановлює контроль за рухом безготівкових грошових коштів, розширюючи у цей спосіб важелі контролю за потенційними порушниками закону [12, с. 9].

Боротьба з корупцією здійснюється такими державними інституціями Франції, як: Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв; Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій; правоохоронні органи; Міністерство юстиції; Відділ з боротьби проти корупції (ВБК), що діє з 2004 р. у рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції; Центральна служба запобігання корупції [7].

Центральна служба запобігання корупції була утворена у 1993 р. До сфери повноважень служби належали такі важливі функції, як: розробка і впровадження системи антикорупційних заходів, розгляд випадків зловживань фінансового характеру на службі з боку державних службовців та приватних осіб, дій з корисливою метою, хабарництва, надання незаконних переваг чи пільг під час проведення тендерних торгів; надання рекомендацій щодо протидії та запобігання корупції. Головою служби є суддя, який призначається президентом Франції. До складу служби входять представники різних міністерств та відомств. У разі надходження до Центральної служби інформації щодо фактів правопорушень матеріали направляються Прокурору Республіки з метою проведення розслідування [3, с. 393].

Також Центральною службою запобігання корупції здійснюється інформаційно-просвітницька діяльність та сприяння прийняттю етичних кодексів в організаціях державного та приватного секторів.

Важливу роль у протидії корупції, а також у боротьбі з казнокрадством і марнотратством у Франції відіграють Державна рада, Генеральна інспекція фінансів і Рахункова палата.

Державна рада є вищою інстанцією системи адміністративної юстиції, що насамперед розглядає спори між громадянами та чиновниками, а також консультує уряд Франції на предмет відповідності законодавству всіх підзаконних актів міністерств та відомств (наказів, регламентів, інструкцій тощо) [3; 4].

Генеральна інспекція фінансів входить до системи Міністерства економіки і фінансів Франції і здійснює поточну ревізію витрачання бюджетних коштів, направляючи ревізорів до державних установ. Окрім цього, з 1991 року у рамках Мінфіну Франції функціонує відділ по боротьбі з відмиванням коштів, отриманих незаконним шляхом, та по перевірці дотримання правил укладання договорів з приватними фірмами про виконання державних замовлень з проведення суспільних робіт.

Рахункова палата є відокремленим органом в антикорупційній інфраструктурі Франції. Рахунковою палатою проводиться

вибіркове вивчення бухгалтерської звітності державних установ, а також державних і змішаних компаній, які використовують бюджетні кошти. Про результати таких перевірок вона доповідає уряду та оприлюднює їх. У 1995 р. Національними зборами (нижньою палатою французького парламенту) було ухвалено «закон Сегена», яким Рахунковій палаті було надано право контролювати процес призначення на державну службу посадових осіб незалежно від їх відомчої приналежності. Законом передбачено, що кожен депутат Національних зборів Франції після свого обрання мусить надати інформацію про кошти, витрачені на передвиборчу кампанію та «декларацію честі» щодо приватної власності. Подібні декларації подають і депутати Європейського парламенту, члени генеральних та регіональних рад. Результати виборів можуть бути анульовані, якщо виборчі витрати депутата перевищили граничний ліміт, а порушник втрачає право отримати субсидії із державного бюджету [7].

З метою запобігання корупції під час виборчих кампаній у Франції відповідно до законів від 11 березня 1988 р., 25 січня 1990 р., 25 червня 1992 р. та 29 січня 1993 р. кандидати зобов'язані за два місяці до виборів представляти в префектуру виборчого округу рахунки доходів і витрат своєї майбутньої кампанії та висновок бухгалтерського аудиту [4].

Обмеженими є пожертвування фізичних осіб на виборчі кампанії. Дар, вартість якого перевищує 150 євро, має вноситися банківським чеком, а не готівкою. Пожертвування юридичних осіб, окрім самих партій, заборонені взагалі. Дотримання всіх цих норм та правил контролюється Національною комісією з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій [2].

Важливим чинником, який сприяє проведенню успішної політики запобігання корупційним проявам у Франції, є активна участь в антикорупційній діяльності Європейського Союзу. Францією ратифіковано всі антикорупційні конвенції Євросоюзу. Правоохоронні органи Франції активно співпрацюють з Європейським поліцейським управлінням (Європол), Європейським бюро судової співпраці (Єврюстом), спеціальним підроз-

ділом фінансової поліції при Європейському Союзі, до функцій якого належить боротьба із шахрайством (ОЛАФ) [7].

Окремо можна зазначити, що подоланню корупції у державному секторі Франції сприяють такі об'єктивні чинники, як збільшення ролі мережевого управління на противагу традиційній ієрархічній вертикалі влади, регламентації сфери послуг та зменшення втручання держави в економічні процеси.

Наступна держава, яка була розглянута під час дослідження, це Великобританія. Згідно з чинним законодавством у Британії корупцією є зловживання службовим або політичним становищем, метою якого є придбання матеріальних цінностей чи пільг. При цьому розрізняють кілька видів корупції: політичну, корупцію у державному секторі, поліційну, банківську [9].

Найнебезпечнішою формою корупційних проявів є політична корупція. Найчастіше вона пов'язана із нелегальним фінансуванням політичних партій або політичних діячів, відповідним лобюванням інтересів зацікавленої сторони. Джерелом такого фінансування здебільшого є кошти, отримані від ухилення від сплати податків, шахрайства, хабарів, використання та прийняття підроблених накладних, фіктивного банкрутства. Виходячи з цього, спостерігається тісний взаємозв'язок між політичним фінансуванням та шахрайством і відмиванням грошей. У цьому разі суб'єктами корупції є, найчастіше, політичні діячі, члени парламенту та державні службовці вищого рангу.

Корупція у державному секторі є однією із форм політичної корупції у Великобританії. Вона проявляється у сфері місцевого управління, а саме в діяльності службовців місцевих урядів, мерій та інших службовців, повноваження яких належать до соціального забезпечення населення. Найпоширенішим злочином у цій сфері вважається використання громадських або державних фондів в особистих інтересах [4, с. 45].

Політична корупція та корупція у державному секторі мають спільні корені. Насамперед це тісний взаємозв'язок бізнесу та політичного життя, який спричиняє конфлікт інтересів з боку державного службовця – особистого та громадського.

На міжнародному рівні є також тісне співвідношення з організованою злочинністю та відмиванням грошей, оскільки бізнесмени та політичні діячі найвищого рівня часто використовують інші держави з метою відмивання грошей, одержаних у результаті корупційної та кримінальної діяльності [7].

Ще одним проявом корупції у Великобританії є поліційна корупція – отримання хабара поліцейськими під час виконання ними службових обов'язків та зловживання владою. До цієї категорії також належать дисциплінарні правопорушення, скоєні поліцейськими проти громадян шляхом зловживання поліцейською владою. Ці правопорушення регулюються кримінальним законодавством і дисциплінарним уставом поліційної служби [6].

У британському суспільстві є поширене поняття «корумповані банкіри», що часто використовує преса. Під ним розуміють співробітників банків, які зловживають своїми функціональними обов'язками в корисливих цілях та власних інтересах. Банківські установи та банківські службовці Великобританії мають особливий статус у системі державного управління. Вони виконують наглядову функцію щодо легітимності фінансових трансакцій. Згідно з англійським законодавством, що спрямоване на боротьбу з відмиванням грошей, банківські службовці зобов'язані заявляти до поліції або Національної служби кримінальної розвідки про будь-яку підозрілу фінансову операцію. Тому випадки замовчування таких фактів банківськими службовцями з метою отримання певної винагороди допомагають злочинцям вчиняти фінансові злочини, це розглядається як банківська корупція [9].

Великобританія має національні традиції боротьби з корупцією. Перший нормативний акт про корупцію в державних органах влади було прийнято ще у 1889 р., а акти 1906 і 1916 рр. про упередження корупції стали реакцією суспільства на поширення цього явища [6].

З метою відстеження та протидії корупції у Великобританії у жовтні 1994 р. створено Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана). Це незалежний консультативний орган, який діє при британському уряді. Був

створений прем'єр-міністром Дж. Мейджором, а назву отримав від прізвища першого його голови – Дж. Нолана. До його функцій було віднесено дослідження стану публічної сфери Сполученого Королівства і розробку загальних рекомендацій стосовно виявлених проблем. Діяльність цього комітету спрямована на запобігання корупції в основних сферах суспільного життя, що пов'язана із виконанням функцій членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику, та колишніх міністрів і інших посадових осіб, які працюють у тих галузях економіки, регулюванням яких перед тим займалися в уряді. Саме на основі результатів роботи цього комітету палата громад прийняла рішення про призначення парламентського директора стандартів, заборону протекції та оприлюднення додаткових заробітків членів парламенту [12, с. 10].

Для запобігання корупційних дій діяльність державних службовців має низку обмежень. Зокрема, службовцям вищого корпусу заборонено займатися загальнонаціональною політикою, а брати участь у місцевій політичній діяльності можна лише з дозволу керівництва відповідного міністерства чи відомства. Такий же дозвіл на участь у політичній діяльності потрібно і для цивільних службовців нижчих груп. Для цього вони зобов'язані виявляти лояльність та стриманість в усьому, що стосується їхніх установ. Працівники публічних торгово-промислових підприємств займаються політикою безперешкодно. Для службовців міністерств і відомств є також обмеження щодо участі у фінансових операціях. Вони не мають права брати участь в угодах з акціями, земельними ділянками та іншим майном, що може призвести до зіткнення їхніх приватних інтересів зі службовими. Після закінчення служби вони мають право займатися окремими видами діяльності, тільки одержавши на це спеціальний дозвіл [4, с. 45].

Претендент на посаду у міністерстві Великобританії зобов'язаний подати повний перелік власних фінансових інтересів, дружини та дітей, в якому вказуються компанії, де розміщені його інвестиції, і яка власність йому належить. Лише після детальної

перевірки його запрошують на співбесіду, під час якої йому можуть порадишити відмовитись від співпраці з тією чи іншою компанією та запропонувати перевести свої фінансові заощадження в інші банки [5, с. 103].

Розслідуваннями дій, що пов'язані з корупцією у Великобританії, займається поліція. У структурі підрозділу по боротьбі з шахрайством поліційних сил Великобританії є спеціальний сектор, який займається розслідуванням корупції в громадській сфері [10]. У разі якщо збитки від корупційних злочинів перевищують суму у 2 млн. фунтів стерлінгів або злочин є дуже складним чи зачіпає громадські інтереси, то такий злочин розслідується Організацією з розслідування серйозного шахрайства, яка підпорядкована Міністерству юстиції Великобританії з 1988 року.

Розслідуванням поліційної корупції займається спеціальний підрозділ поліцейських детективів, який уповноважений проводити подібні розслідування. Він працює та звітує про результати роботи перед Міністерством внутрішніх справ. Обвинуваченням та представництвом у суді у таких справах займається Прокурорська служба її Величності [6].

Особливістю антикорупційної політики Об'єднаного Королівства є висока громадська активність у цих процесах, громадська стежить за негативними явищами у державі. Громадські дебати здебільшого точаться навколо питань, пов'язаних із лобюванням інтересів та купівлею політичного впливу, проблем щодо зміни меж приватної і державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями місцевих органів влади, поліції, митної служби. Постійна поінформованість громадськості – рушійна сила антикорупційної політики [7].

Таким чином, проблема корупції та механізми боротьби з нею мають свої особливості в кожному суспільстві. Вплив на особливості корупційних дій чинять як соціальні, так і культурологічні фактори. Розвинуті форми демократії, наявність досконалого антикорупційного законодавства, інституційних та організаційних антикорупційних механізмів, високий рівень політичної та правової культури, активна діяльність інститутів громадян-

ського суспільства дають змогу ефективно запобігати та боротись з проявами корупції у країнах Західної Європи. Велику роль у протидії корупції у західних країнах розвиненої демократії відіграє громадськість. Саме поінформованість громадськості є ключовим елементом антикорупційної політики у Франції та Великобританії.

Висновки і пропозиції. Враховуючи досвід цих держав, для реалізації ефективної антикорупційної політики в Україні необхідно забезпечити прозорість діяльності органів публічної влади, активізацію політичної участі громадян, організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за системою публічного управління, запровадити програми правового навчання громадян. Необхідно практично реалізовувати європейські принципи демократії та державотворення, забезпечити чіткий контроль з боку держави за фінансовими операціями публічних службовців та політичних партій, особливо що стосується безготівкового руху коштів. У рамках антикорупційної політики на нормативно-правовому рівні доцільним є розробка «Етичних кодексів» для публічних службовців, а також здійснення інформаційно-просвітницьких заходів щодо формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції як явища.

Список використаної літератури:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. № 18, 2015. С. 9-11.
2. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. № 10, 2014. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4201/>.
3. Керницька М. Стан та перспективи у антикорупційній діяльності на міжнародному рівні / М. Керницька, Н. Розлуцький. *Вісник Львівського університету*. 2010. Вип. 44. С. 392-395.
4. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навчальний посібник / за заг. ред.: М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. Київ : Міленіум, 2009. С. 40-47.

5. Невмережицький Е.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.
 6. Осика І.М. Проблеми корупції у Великобританії. URL: www.univd.edu.ua/_projects.
 7. Підбережний Н.П. Антикорупційна політика в країнах Західної Європи: досвід для України. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. Вип. 37, 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_18.
 8. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. № 1, 2014. С. 17.
 9. Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. URL: www.academy.gov.ua.
 10. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. № 3(12), 2009. С. 13-16.
 11. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
 12. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. *Вісник державної служби України*. № 1, 2003. С. 8-11.
-

Pashkevych L. Mechanisms of state anti-corruption policy implementation in public governance: the experience of France and the United Kingdom

The article deals with the main state mechanism for preventing and combating corruption in France and the UK – the legal mechanism. Analyzed the institutional infrastructure for combating corruption in France, which includes: the Commission on Financial Publicity of Political Life, the National Commission on Accounts for Election Campaigns and the Financing of Political Parties; police; Department of Justice; Anti-Corruption Division of the Judicial Police; Central Corruption Prevention Service, State Council, Inspectorate General of Finance and the Accounting Chamber. Separately, it was noted that overcoming corruption in the public sector in France is facilitated by objective factors such as an increase in the role of network governance as opposed to the traditional hierarchical power vertical, regulation of the services sector and a reduction of state interference in economic processes. An important factor contributing to a successful anti-corruption policy in France is an active involvement in the anti-corruption activities of the European Union. France has ratified all EU anti-corruption conventions. In turn, the main types of corruption that appear in the UK are highlighted, the most common being: political corruption, public sector corruption, police and banking. The UK has a national tradition of combating corruption, namely: the first normative act on corruption in public authorities was adopted as early as 1889, and acts of 1906 and 1916 on the prevention of corruption became a public reaction to the spread of this phenomenon. The research highlighted a common feature of the anti-corruption policy of these states – constant public awareness and active participation of the society in solving the problem of corruption. There are a number of restrictions on the activities of civil servants to prevent corruption. It was concluded that the European principles of democracy and state-building should be practically implemented, and the state's control over the financial transactions of public servants and political parties should be ensured, especially with regard to the cashless movement of funds.

Key words: *public administration system, state mechanism for preventing and combating corruption, political corruption, conflict of interests, anti-corruption activities, police corruption, institutional infrastructure.*

УДК 351:342.57

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.28>**В. О. Торічний**

викладач кафедри спеціальних дисциплін
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОПАГАНДИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено пропаганду як інструмент інформаційного забезпечення державної безпеки. Зокрема, охарактеризовано змістову сутність політичної пропаганди як інструменту інформаційного забезпечення державної безпеки. Показано, що політична пропаганда являє собою основну форму односторонньої і монологічної організації інформаційних потоків у сфері влади, яка формується без урахування думок реципієнта та на основі гостро критичного ставлення комунікатора до позицій своїх конкурентів. Здійснено класифікацію пропаганди відповідно до особливостей її впливу на громадськість. Підкреслено, що політичну пропаганду слід розглядати як відкрите або приховане ігнорування її суб'єктом потреб суспільства в достовірній інформації та нав'язування власних поглядів і ідеалів. Відповідно до цього пропаганда розглядається як односторонній процес, де громадськість стає мішенню, а метою стає зміна суспільного мислення або підказка, як має поводитися суспільство. Показано, що відповідно до цього пропаганда не стільки інформує реципієнта, скільки прагне перебудувати його сприйняття таким чином, щоб створити вагову перевагу вихідними оцінками і судженнями комунікатора. У публічній політиці вона намагається надавати масовій аудиторії цілком певні зразки мислення, оцінювання та діагностики подій з метою забезпечити ідеологічний контроль та уніфікацію політичного мислення громадян. Виділено такі різновиди пропаганди, як: офіційна, неофіційна, позитивна, негативна, чорна, біла, «сіра», наукова, ідейна, пропаганда дією, ретельна, аксіальна, соціологічна. Підкреслено, що, зокрема, «сіра» пропаганда поділяється на пряму, непряму та пропаганду засобами мистецтва. Виокремлено функції пропаганди в межах сучасних систем громадської комунікації: боротьба з ідейними супротивниками; управління інтерпретаціями подій на основі переконання реципієнта в правомірності поглядів і позицій комунікатора; обов'язкова відповідь на випадки політичного противника, нейтралізація його зусиль; контроль над свідомістю населення, який перетворює пропаганду на певний інструмент як загального, так і власне політичного контролю; практична активізація свідомості, переклад знань і уявлень політичного актора у сферу поведінкової мотивації.

Ключові слова: пропаганда, інформаційне забезпечення, державна безпека, інструмент, функції пропаганди.

Постановка проблеми. Одним з найпопулярніших методів поширення інформації, що використовується все частіше урядами різних країн для вирішення поставлених завдань і досягнення мети, є пропаганда.

Одразу слід відзначити, що досі є негативне ставлення до пропаганди як до виключно тоталітарного методу поширення інформації. Однак єдине, що характерне для пропаганди в тоталітарній державі, – це те, що вся вона підпорядкована

одній меті, всі її інструменти ретельно скоординовані для вирішення ідеологічних завдань.

Для характеристики пропаганди насамперед необхідно розглянути сутність цього методу, види і функції пропаганди. Все вищенаведене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розробки та впровадження технологій пропаганди досліджувалися багатьма вченими України та зарубіжжя. Зокрема, такі автори приділили свої наукові праці цій проблематиці,

як: Є. Богданов [1], Н. Кастельс [2], Д. Ольшанський [3], В. Полуектов [4].

Однак змістове значення пропаганди у контексті її ролі у підтримці належного рівня інформаційної безпеки держави все ще залишається недоопрацьованим.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження пропаганди як інструменту інформаційного забезпечення державної безпеки.

Постановка вказаної мети передбачає наявність у дослідженні таких завдань:

- охарактеризувати змістову сутність політичної пропаганди як інструменту інформаційного забезпечення державної безпеки;

- здійснити класифікацію пропаганди відповідно до особливостей її впливу на громадськість;

- виокремити функції пропаганди в межах сучасних систем громадської комунікації.

Виклад основного матеріалу. Політична пропаганда являє собою основну форму односторонньої і монологічної організації інформаційних потоків у сфері влади, яка формується без урахування думок реципієнта та на основі гостро критичного ставлення комунікатора до позицій своїх конкурентів.

Іншими словами, політичну пропаганду слід розглядати як відкрите або приховане ігнорування її суб'єктом потреб суспільства в достовірній інформації та нав'язування власних поглядів і ідеалів. Відповідно до цього пропаганда розглядається як односторонній процес, де громадськість (або її певна частина) стає мішенню, а метою стає зміна суспільного мислення або підказка, як має поводитися суспільство [2; 3].

Пропаганда різноманітна за своїми видами. У науковій літературі виділяються, зокрема, такі види пропаганди:

- офіційна пропаганда – пов'язана з використанням технологій супроводжуючих, та є офіційно заявленою суб'єктом інформаційної політики (державою, партією тощо) метою;

- неофіційна пропаганда – базується на застосуванні інформаційних технологій, що забезпечують просування на політичному ринку, та негласно сформульо-

ваних суб'єктом інформаційної політики завдань і мети (з цієї причини вона носить конфіденційний характер);

- позитивна пропаганда – відображає у своєму змісті позитивні і конструктивні для всього суспільства ідеї;

- негативна пропаганда – відображає у своєму змісті упереджені ідеї, що свідомо завдають шкоди тим чи іншим верствам населення;

- «чорна» пропаганда – безпосередньо пов'язана з використанням технологій і методик фальсифікації та дезінформації, що порушують морально-етичні, а часом і правові норми такого суспільства;

- «біла» пропаганда – ведеться від імені оголошеного актора у разі розкриття джерел та форм поширення інформації;

- «сіра» пропаганда – націлена на приховування анонімного джерела інформації та використання інформаційних технологій, що функціонують на грані громадської пристойності і вважаються суспільством як малодостойні;

- пряма пропаганда – використовує публічні заяви, заклики, відкрити критику на адресу опонентів тощо;

- непряма пропаганда – чинить непрямий вплив на аудиторію за рахунок використання технології задіяння різних підтекстів, прихованих натяків тощо;

- пропаганда засобами мистецтва – орієнтована на створення системи суб'єктивних уподобань, внутрішньої прихильності, ідейного долучення людей до тих чи інших доктрин, концепцій або цілей за допомогою літератури, музики, засобів монументальної архітектури, живопису, графіки тощо;

- наукова пропаганда – ведеться на основі наукових концепцій і доктрин із застосуванням висновків і рекомендацій, які впливають з їх змісту;

- ідейна пропаганда – передбачає поширення певних систем цінностей, формування «національних ідей», загальних цілей, спрямованих на інтеграцію соціуму в цілому або окремих політичних груп, спільнот тощо;

- пропаганда дією – передбачає використання різних видів залякування реципієнта, а також болісно сприймається аудиторією тематики, наприклад: фінансова

криза, терористичні акти, стихійні лиха, поразка у війні;

– ретральна пропаганда – розрахована на взаємодію з масовим об'єктом, широкою соціальною аудиторією та передбачає використання особливих структур, інститутів і механізмів поширення інформації: засобів масової інформації, спеціальних відомств тощо;

– аксіальна пропаганда – розрахована на роботу з вузькою, спеціально відібраною частиною населення;

– соціологічна пропаганда – заснована на використанні елементів повсякденного предметного середовища для створення нерідко неусвідомлюваних, нав'язаних джерелом ідеологічних чи політичних уподобань людей [1; 4].

Вагоме значення в аналізі пропаганди набуває розгляд її функцій. При цьому слід зауважити, що якихось істотних відмінностей між пропагандистськими технологіями СРСР і США в період «холодної війни» в принципі не було. У ХХІ столітті також мало що змінилося. Колишніми залишилися взаємні докори і риторика. Модифікації торкнулися переважно систем комунікацій – вони стали більш досконалими. Що ж стосується функцій пропаганди, то вони практично не змінювалися, і зводяться до таких.

1. Боротьба з ідейними супротивниками, в рамках якої структура і зміст пропагандистського впливу будуються таким чином, щоб придушити політичні позиції опонентів і знизити популярність їхніх програм.

2. Управління інтерпретаціями подій на основі переконання реципієнта в правомірності поглядів і позицій комунікатора. У відповідності до цього пропаганда не стільки інформує реципієнта, скільки прагне перебудувати його сприйняття таким чином, щоб створити вагову перевагу вихідними оцінками і судженнями комунікатора. У публічній політиці вона намагається надавати масовій аудиторії цілком певні зразки мислення, оцінювання та діагностики подій з метою забезпечити ідеологічний контроль та уніфікацію політичного мислення громадян. По суті пропаганда стає знаряддям політичних фігур, які прагнуть до монополії на інформацію про їхні інтереси і цілі.

3. Обов'язкова відповідь на випаді політичного противника, нейтралізація його зусиль, що закріплює у структурі пропагандистської дії такий вид діяльності, як контрпропаганда. Ця функція пропаганди є однією з найважливіших, оскільки грамотне реагування на випаді політичних опонентів може звести нанівець всі їхні зусилля.

4. Контроль над свідомістю населення, який перетворює пропаганду на певний інструмент як загального, так і власне політичного контролю. Останній використовується для залучення прихильників тих чи інших ідей і цілей, підтримання їх підпорядкованого стану.

5. Практична активізація свідомості, переклад знань і уявлень політичного актора у сферу поведінкової мотивації [3; 4].

Висновки і пропозиції. Загалом, проведене дослідження уможливило отримання таких висновків.

1. Охарактеризовано змістову сутність політичної пропаганди як інструменту інформаційного забезпечення державної безпеки. Показано, що політична пропаганда являє собою основну форму односторонньої і монологічної організації інформаційних потоків у сфері влади, яка формується без урахування думок реципієнта та на основі гостро критичного ставлення комунікатора до позицій своїх конкурентів.

2. Здійснено класифікацію пропаганди відповідно до особливостей її впливу на громадськість. Виділено такі різновиди пропаганди, як: офіційна, неофіційна, позитивна, негативна, чорна, біла, «сіра», наукова, ідейна, пропаганда дією, ретральна, аксіальна, соціологічна. Підкреслено, що, зокрема, «сіра» пропаганда поділяється на пряму, непряму та пропаганду засобами мистецтва.

3. Виокремлено функції пропаганди в межах сучасних систем громадської комунікації: боротьба з ідейними супротивниками; управління інтерпретаціями подій на основі переконання реципієнта в правомірності поглядів і позицій комунікатора; обов'язкова відповідь на випаді політичного противника, нейтралізація його зусиль; контроль над свідомістю населення, який перетворює пропаганду

на певний інструмент як загального, так і власне політичного контролю; практична активізація свідомості, переклад знань і уявлень політичного актора у сферу поведінкової мотивації.

Список використаної літератури:

1. Богданов Е.Н. Психологические основы «паблик рилейшнз» / Е.Н. Богданов,

В.Г. Зазыкин. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 204 с.

2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.

3. Ольшанский Д.В. Политический PR. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 544 с.

4. Полуэктов В.В. Полевые и манипулятивные технологии. Москва : Русская панорама, 2003. 464 с.

Torichniy V. The research of promotion as a tool of information support of State security

The article explores promotion as a tool for information support of State security. In particular, the essence of political promotion as a tool for information support of State security is described. It is noted that political promotion should be seen as an open or hidden disregard by its subject of the society needs in reliable information and the imposition of its own views and ideals. Accordingly, promotion is seen as a one-sided process where public becomes a target and the target becomes a change in public thinking or a clue as to how society should behave. It is shown that promotion, accordingly, not so much informs the recipient, but seeks the opportunity to rebuild his perception in such a way as to create a weight advantage threw output estimates and judgements of the communicator. It tries to provide well-defined models of thinking, assessment and diagnosis of events to mass audiences in order to ensure ideological control and unification of political thinking of citizens in public policy. It is shown that political promotion is the main form of unilateral and monologues organization of information flows in the sphere of power. It is formed without taking into account the views of the recipient and on the basis of the acutely critical attitude of the communicator to the positions of its competitors. The classification of promotion according to features of its influence on the public is carried out. The following types of promotion are identified: official, informal, positive, negative, black, white, "grey", scientific, ideological ones, promotion by action, and also realistic, axial and sociological ones. The following functions of promotion within the framework of modern systems of public communication are highlighted: ideological opponents combating; managing interpretations of events based on the recipient's belief that the views and positions of the communicator are legitimate; mandatory response to attacks of the political opponent, neutralization of his efforts; control over the consciousness of the population, making promotion an instrument of both general and political control; practical activation of consciousness, transaction of knowledge and perceptions of the political actor into the sphere of behavioural motivation.

Key words: *promotion, information support, State security, tool, promotion functions.*

УДК 614.253.83:612.82
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.29>

О. В. Худоба

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ХВОРИХ НА ДЕМЕНЦІЮ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Зміст функціонування держави, як демократичної та соціальної, полягає в наданні всього спектра хоча б мінімальних послуг для гідного життя осіб у разі втрати здоров'я. Право на охорону здоров'я є одним із соціальних прав людини, під якими розуміють сукупність відповідних прав та свобод людини, що забезпечують їй гідний рівень життя та необхідний соціальний захист. Це є право не лише на адекватні послуги у сфері охорони здоров'я. Воно має складніше та глибше значення.

Хворі на деменцію часто позбавлені можливості у повному обсязі реалізувати свої права і свободи, доступні для інших людей, однак вони не можуть бути виокремлені з суспільства тільки через свою хворобу і обов'язок держави забезпечити їм право на охорону здоров'я.

Рекомендації щодо формування збалансованої системи заходів державного забезпечення права на охорону здоров'я хворих на деменцію ґрунтувалися на детальному аналізі закріплених в Основах законодавства про охорону здоров'я, як базовому нормативно-правовому акті, принципів, гарантій та норм державного захисту. Розглядаючи право на охорону здоров'я в контексті проблеми деменції встановлено: 1) перелік складників, які формують це право, не є вичерпним; 2) потребують однозначного тлумачення терміносполучення, що використовується в цьому законодавстві, зокрема «медичний догляд», а також потребують уточнення можливості застосування такого виду догляду; 3) для забезпечення високоякісного догляду за цими хворими і державної підтримки тих, хто здійснює догляд за ними, необхідне відповідне нормативно-правове забезпечення, засноване на визначених на міжнародному рівні стандартах у галузі прав людини, проте у законодавстві не враховуються потреби осіб з прогресуючими захворюваннями для підтримання якості їхнього життя, як і не враховано потреби сімей, що доглядають за ними; 4) не передбачено можливості задоволення додаткових потреб по догляду під час стаціонарного лікування за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності.

Ключові слова: охорона здоров'я, деменція, державна політика, правове забезпечення, механізми реалізації.

Постановка проблеми. Декларування в Основному Законі нашої держави як соціальної є важливою конституційною гарантією забезпечення і захисту прав людини. Закріпивши таку позицію в Конституції України (ст. 1), держава визнає необхідність забезпечення соціальної безпеки громадян, створення необхідних і достатніх умов для реалізації соціальних прав людини [1]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямо-

ваність діяльності держави і зумовлюють відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ст. 3) [2].

Права людини є тими інструментами, які дають змогу особам жити гідним життям, бути вільними і рівноправними громадянами, здійснювати усвідомлений вибір і домагатися своїх життєвих планів. Підхід до формування державної політики, що заснований на правах людини, спрямований на врегулювання відносин між носіями прав, якими є окремі особи і групи, що мають певні права, і носіями обов'язків,

тобто особами, які зобов'язані забезпечувати ці права, наприклад держава [3]. Причини порушення, недотримання чи невиконання державою у повному обсязі своїх зобов'язань щодо реалізації цих прав вимагають оцінки та аналізу відповідних дій із забезпечення прав людини для стратегічного планування та вдосконалення державної політики.

З-поміж базових прав, котрі зафіксовані в Основному Законі, можна виділити право людини на охорону здоров'я як таке, що гарантує її фізичне існування і є умовою забезпечення здійснення всіх інших прав людини [4]. Право на охорону здоров'я є одним із соціальних прав людини, під якими розуміють сукупність відповідних прав та свобод людини, що забезпечують їй гідний рівень життя та необхідний соціальний захист [5].

Хворі на деменцію часто позбавлені можливості у повному обсязі реалізувати свої права і свободи, доступні для інших людей. Для забезпечення високоякісного догляду за цими хворими і державної підтримки тих, хто здійснює догляд за ними, необхідне відповідне нормативно-правове забезпечення, засноване на визнаних на міжнародному рівні стандартах у галузі прав людини [6].

Тривалий час забезпечення права на охорону здоров'я не вимагало закріплення будь-яких механізмів його реалізації в національному законодавстві. Цим було зумовлено відсутність зацікавленості і недостатність інвестицій у реалізацію цього права. Однак ситуація змінюється в міру того, як положення, що визначають механізми реалізації права на охорону здоров'я та його ключові елементи, все більш активно вносяться країнами в свої конституції і національні законодавства як основні і гарантовані права [7]. Саме у зв'язку з цим актуальним є питання формування збалансованої системи заходів державного забезпечення права на охорону здоров'я хворих на деменцію та наукового обґрунтування цього напрямку діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Детальне висвітлення питань забезпечення права людини на охорону здоров'я як одного з основних інститутів медичного права у своїх працях здійсню-

вали С.Б. Булеца, З.С. Гладун, Н.В. Камінська, Д.В. Карамишев, Л.О. Красавчикова, М.М. Малєїна, В.Ф. Москаленко, О.О. Пунда, З.В. Ромовська, Р.Б. Салтман, І.Я. Сенюта, Дж. Фигейрас, К.А. Флейшиц, З.С. Черненко та ін., які узагальнили значний медико-правовий доктринальний доробок та практику забезпечення цього права. У міжнародно-правових актах і науковій літературі вживаються різні терміносполучення – «право на здоров'я» і «право на охорону здоров'я». Однак, на думку І.Я. Сенюти, аналіз термінологічної визначеності права, покликаною забезпечувати таке благо людини, як здоров'я, дає підстави для визнання існування саме права людини на охорону здоров'я. Саме з цього ми будемо виходити в нашому дослідженні.

Зважаючи на аналіз доступних нам публікацій, варто зауважити: попри ґрунтовне наукове опрацювання тематики права на охорону здоров'я, проблема забезпечення цього права та можливості її його реалізації для хворих на деменцію в Україні залишилася поза увагою науковців.

Мета статті полягає в обґрунтуванні проблематики державного забезпечення права на охорону здоров'я людей, хворих на деменцію, з формуванням рекомендації щодо її розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Права людини в галузі охорони здоров'я в Україні захищені цілою низкою ратифікованих міжнародних документів, зокрема, такими як: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція про права інвалідів, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна Хартія.

Визнавши унікальну цінність кожної особистості, міжнародне співтовариство стало дбати не тільки про усунення чинників, руйнівних для окремої людини, а й про створення умов, в яких людина змогла б розвиватися і процвітати. Сучасну державу, засновану на повазі до прав людини, на верховенстві права і яка проводить прийнятну соціальну політику, зазвичай характеризують як демократичну державу. У таких державах основні права і свободи є загальними, тобто належать кожній людині, ким би вона не була. Особи з деменцією не можуть бути виокремлені

з суспільства тільки через свою хворобу. Держава мусить надати весь спектр хоча б мінімальних послуг для гідного життя цій групі осіб і їх доглядальникам і власне в цьому полягає зміст її функціонування як демократичної та соціальної.

Право людини на охорону здоров'я і як загальносоціальне (природне) право людини, і як суб'єктивне юридичне право – це закріплена у законодавстві та гарантована державою можливість кожної людини використовувати всі соціальні, передусім державні, засоби, спрямовані на збереження, зміцнення, розвиток та, у разі порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного і психічного стану її організму [8]. Тобто стверджуючи, що людина має право на охорону здоров'я, мається на увазі її можливість самостійно вчиняти певні активні дії чи вдаватися до конкретних заходів, а також вимагати від інших суб'єктів вчинення дій, які були б спрямовані на задоволення цього права, а також вимагати від держави забезпечення цього права (відшкодування матеріальної та моральної шкоди, оскарження неправомірних дій, рішень чи бездіяльності посадових і службових осіб органів управління охороною здоров'я і закладів охорони здоров'я). Забезпечення права на охорону здоров'я ми розуміємо як встановлення державою стандартів, формування та дотримання нею гарантій та державного захисту цього права.

Право на здоров'я, як і всі права людини, накладають на державу три рівні обов'язків: обов'язок поважати, обов'язок охороняти та реалізувати і обов'язок захищати. Обсяг поняття «захист прав» значно вужчий за обсяг поняття «охорона прав». Обов'язок поважати означає утримання від втручання у здійснення права на охорону здоров'я і повагу вибору. Обов'язок реалізувати передбачає прийняття законодавчих, адміністративних, бюджетних, юридичних, стимулюючих і інших заходів для повного здійснення права на здоров'я. Необхідність у захисті прав і законних інтересів виникає внаслідок порушення цих прав або зловживання ними, невиконання юридичних обов'язків тощо. Охорона ж права досягається шляхом застосування правових заходів, які забезпечують нор-

мальну реалізацію права, перетворення закладених у суб'єктивних правах можливостей на реальність, сприяють вільному здійсненню уповноваженою особою своїх прав та законних інтересів і тим самим попереджують правопорушення і усувають причини, які їх порушують. Захист права передбачає дії, до яких вдаються у разі порушення суб'єктивних прав. Охорона як ширше поняття пов'язана із застосуванням норм не лише регуляторних за змістом, а й охоронних, тобто з діяльністю, яка забезпечує належну реалізацію суб'єктивного права [9, с. 25].

Національне законодавство України щодо охорони здоров'я базується передусім на Конституції України, законах України, серед яких провідну роль відіграє Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», постановою Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актах.

Відповідно до ст. 6 «Право на охорону здоров'я» кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає:

- право на життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;
- право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- право на санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де вона проживає;
- право на безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;
- право на кваліфіковану медичну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я;
- право на достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи наявні і можливі фактори ризику та їх ступінь;
- право на участь в обговоренні проєктів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики в сфері охорони здоров'я;
- право на участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством;

– право на можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я;

– право на правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних зі станом здоров'я;

– право на відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди;

– право на оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я;

– право на можливість проведення незалежної медичної експертизи відповідного типу у разі незгоди громадянина з висновком державної медичної експертизи, застосування до нього запобіжного заходу як до особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, примусових заходів медичного характеру, примусового лікування, примусової госпіталізації та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я порушуються права громадянина України на охорону здоров'я;

– право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, на допуск до нього інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду;

– право на інформування про доступні медичні послуги із застосуванням телемедицини [10].

Проте, на нашу думку, цей перелік не є вичерпний.

Ми також вважаємо, що стаття 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я потребує певних уточнень та доповнень, зокрема:

1) право на «медичний догляд» вимагає законодавчого визначення терміна. Ні Закон, ні підзаконні нормативно-правові акти не подають тлумачення цього терміна і можливості використання такого виду догляду. Цей термін також зустрічається в Декларації прав людини (ст. 25) і також без його змістового наповнення [11];

2) у статті не враховано групу осіб з прогресуючими захворюваннями, підтримання якості їхнього життя у разі цих

захворювань і потреби сім'ї, яка здійснює догляд за хворими;

3) розвиток паліативної допомоги для хворих, до яких належать хворі на деменцію на пізніх стадіях захворювання, передбачає вибір способу лікування для паліативних хворих – у закладах охорони здоров'я чи вдома. Однак у пункті «д» цього не враховано, тому ми пропонуємо після слів «вибір методів» додати «та способів» лікування;

4) право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, передбачає допуск до нього інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду (пункт «к»), але не враховує додаткових потреб, наприклад з догляду, під час стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності.

Основні теоретичні засади, якими керується держава у сфері охорони здоров'я через законодавство, не охоплюють усіх принципів, які, на наш погляд, є базовими. До прикладу, в законодавстві (ст. 4) відсутні такі принципи [12], як: 1) відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за забезпечення в повному обсязі права всіх громадян на охорону здоров'я; 2) гарантування доступності та якості медико-соціальних послуг; 3) збереження лікарської таємниці. Окрім того, держава не дотримується вже визначених нею принципів охорони здоров'я, якщо їх розглядати з позиції хворих на деменцію, а саме:

– *принцип наукової обґрунтованості* – в Україні проведено мізерну кількість досліджень стосовно деменції (в основному медичного спрямування), відсутні науково обґрунтовані програми чи заходи в контексті цієї проблематики; відсутність даних про можливий вплив поширення деменції на соціально-економічний розвиток в умовах старіння населення тощо;

– *принцип поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у сфері охорони здоров'я* – в багатьох країнах світу проблема деменції визнана однією з пріоритетних, на розв'язання якої спрямовані зусилля міжгалузевих

команд і державна підтримка. В Україні немає жодного стратегічного документа, де би згадувалася деменція як медико-соціальна проблема;

– вважаємо за доцільне законодавчо уточнити принцип *«підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення»*, оскільки його фактична суть, на наш погляд, зводиться до захисту малозабезпечених чи самотніх осіб. З огляду на специфіку проявів деменції як захворювання, не всі особи є самотніми і багато сімей, які доглядають за хворими на деменцію, не входять у групу малозабезпечених, але потребують соціального захисту у різних її проявах. У зв'язку з тим, що держава визнає право кожного громадянина України на охорону здоров'я і забезпечує його захист (ст. 8) [13] ми пропонуємо цей принцип подати у редакції: *медико-соціальний захист громадян у разі втрати здоров'я*. Це дає рівні можливості розвивати послуги і для малозабезпечених осіб на безкоштовній основі, і платні якісні послуги для тих сімей, які фінансово спроможні придбати такі послуги.

У ст. 7 Основ законодавства про охорону здоров'я зазначено, що держава гарантує всім громадянам реалізацію їхніх прав у сфері охорони здоров'я. І, як уже зазначалося, сюди входить і соціальний захист у разі втрати здоров'я. Держава також гарантує кожному громадянину, у тому числі й похилого віку, належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, подання різних видів допомоги (ст. 1) [14]. Проте з аналізу проведених нами досліджень є підстави вважати, що держава порушує гарантії та державний захист права на охорону здоров'я осіб, хворих на деменцію, та осіб, що їх доглядають. Підставами для зазначених стверджень слугують такі аргументи.

I. Гарантування права на охорону здоров'я хворим на деменцію і його державний захист здійснюється через змогу його реалізації громадянами. Для цього держава гарантує:

1) *створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я*. Проте в межах цієї мережі закладів немає жодного спеціалізованого закладу для осіб, хворих на деменцію, в межах України;

2) *організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я*. Проте немає жодної програми ані національного, ані регіонального рівня, в межах якої проводилися заходи з інформування населення про проблему деменції та підтримки сімей, які безпосередньо стикнулися з цією проблемою. Проведення передовсім інформаційних заходів є запорукою не лише збереження здоров'я доглядальників чи сімей, де є хворі на деменцію, але й максимально можливого забезпечення якості їхнього життя.

3) *здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я*. Медичне обслуговування осіб похилого віку, які потребують стороннього догляду, у тому числі хворих на деменцію, здійснюється в закладах соціального захисту населення. Проте відсутні механізми державного контролю за якістю надання медичних послуг у цих закладах.

– *організації державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації*. В умовах старіння населення статистичні дані щодо поширення деменції не відображають реальну ситуацію і, як показують дослідження, є значно заниженими [15]. Окрім цього, ці дані поки що не використовуються для аналізу та зміни підходів до формування соціальної політики, а тому не ініціюється розгляд питання про розвиток медико-соціальних послуг для осіб, хворих на деменцію, та осіб, що їх доглядають, з метою покращення якості їхнього життя. Спостерігається надзвичайно низька зацікавленість державних структур у проведенні наукових досліджень у цьому напрямі з метою пошуку альтернативних варіантів адаптації суспільства до поширення деменції. Саме тому проблематика деменції виходить за межі медичної галузі до рівня державної політики і підкреслює необхідність обґрунтованих управлінських рішень.

II. Державний захист права на охорону здоров'я в Основах законодавства зводиться до безоплатного отримання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я кожним громадянином (ст. 8), хоча у ст. 25 зазначено, що безоплатно надаються медична допомога і соціальне

обслуговування особам, які перебувають у важкому матеріальному становищі, загрозовому для їхнього життя і здоров'я. Держава гарантує громадянам України та іншим визначеним законом особам надання необхідних медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів Державного бюджету України на умовах та в порядку, встановлених законодавством, проте вона не гарантує забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами, як це визначено Постановою КМУ № 1301 [16]. У зв'язку з цим пропонуємо внести доповнення до ст. 1 Основ законодавства пунктом: норми про охорону здоров'я, що містяться в інших законах та нормативно-правових актах України, нормативних правових актах суб'єктів не мають суперечити нормам цього Закону.

Для того щоб відповідати стандартам прав людини, система охорони здоров'я мусить відповідати таким принципам, як:

- універсальність – кожен мусить мати гарантований доступ до всебічної, якісної медичної та соціальної допомоги; охорона здоров'я є загальнодоступною для всіх, догляд здійснюється справедливо відповідно до індивідуальних та суспільних потреб здоров'я;

- рівність – ресурси та послуги мають розподілятися відповідно до потреб людей без будь-яких системних перешкод для доступу, а витрати на охорону здоров'я розподіляються справедливо відповідно до здатності людей платити;

- відповідальність – уряд зобов'язаний створити систему охорони здоров'я, яка відповідає медико-соціальним потребам людей. Усі державні та приватні суб'єкти системи охорони здоров'я мають відповідати стандартам прав людини через чітко визначені публічні процеси;

- прозорість – система охорони здоров'я має бути відкритою щодо інформації, прийняття рішень та управління.

Висновки і пропозиції. Держава не може нескінченно ігнорувати забезпечення прав хворих на деменцію, яких вона на певному етапі вважає неперіоритетними, або використовувати брак ресурсів як привід для бездіяльності. Наприклад, очевидно, що держави мають як мінімум стежити за здійсненням прав у своїх країнах і приймати

цілеспрямовану політику для їх реалізації. Відповідно, якщо держави володіють чи мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси, їм немає виправдання, якщо вони не забезпечують цього права для всіх груп населення. По-друге, держави мають вживати заходів як самостійно, так і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва. Це означає, що держави мають активно шукати допомоги у міжнародній спільноті і використовувати для реалізації прав будь-які доступні міжнародні ресурси (наприклад, у рамках двосторонніх програм допомоги або міжнародних фінансових установ).

До прав, що формують загальне поняття «право на охорону здоров'я», закріпленого в Основах законодавства про охорону здоров'я, ми пропонуємо також додати:

- право сім'ї на соціальний та економічний захист по догляду у разі втрати здоров'я члена сім'ї;

- право на захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних зі станом здоров'я.

Ми також пропонуємо доповнити пункт «а» статті 6 Основ законодавства про охорону здоров'я і подати його в редакції: кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичне та соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я чи якості життя хворого і членів його сім'ї (доглядальників), право на забезпечення у разі настання старості, на випадок захворювання, інвалідності або інших випадків втрати засобів до існування через незалежні від нього причини.

Ці доповнення є особливо актуальними та дуже важливими у контексті державного забезпечення права на охорону здоров'я хворих на деменцію.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Там само.
3. Охрана здоровья и права человека : ресурсное пособие / под научной редакцией И.Я. Сенюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛОБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

4. Сенюта І.Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2006. 16 с.
5. Москаленко В.Ф., Грузєва Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)». 17-18.04.2008, м. Львів. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf.
6. Всемирная организация здравоохранения. Деменция. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/dementia>.
7. Права человека в сфере охраны здоровья : практическое руководство / под научной редакцией А. Жаппаровой. Алматы : Из-во "Art Depo Studio", 2012. 280 с. URL: https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/a9e0bb10-60f2-4c19-afd1-2e44d39e924a/Practitioner-Guide-Kazakhstan-Russian-20130516_0.pdf.
8. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) (16 декабря 1966 года, вступил в силу 3 января 1976 года). URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b36c0>.
9. Сенюта І.Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2006. 16 с.
10. Сенюта І. Медичне право: право людини на охорону здоров'я : монографія. Львів : Астролябія, 2007. 224 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
12. Universal Declaration of Human Rights. URL: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
13. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
14. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3721-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>.
15. Худоба О. Деменція: емпірична обґрунтованість державної політики в Україні : монографія. Львів : ЛА «Піраміда», 2019. 428 с.
16. Про затвердження Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1301. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1301-2009-%D0%BF>.

Khudoba O. State protection of health care rights of patients living with dementia and possibilities of its implementation in Ukraine

The content of the functioning of the state, both democratic and social, is to provide the full range of at least minimal services for a dignified life for persons in case of the loss of health. The right to health care is one of the social rights of the people, which is understood as a set of relevant human rights and freedoms that provide them with a decent standard of living and the necessary social protection. This is not just a right to adequate health care services. It has a more complex and deeper meaning.

People living with dementia are often deprived of the opportunity to fully exercise their rights and freedoms available to others, but they cannot be excluded from society solely because of their illness and the state's duty is to provide them with the right to health care.

The recommendations for the establishment of a balanced system of measures for the state provision of the right to health care for patients living with dementia were based on a detailed analysis of the foundations of the legislation concerning the health care as a basic legal act, principles, guarantees and norms of state protection. Considering the right to health care in the context of the problem of dementia, it is established that: 1) the list of constituents forming this right is not exhaustive; 2) requires a clear interpretation of the term used in this legislation, including "medical care", and also the clarification of the possibility of using this type of care; 3) relevant legal provision is needed to ensure the

high-quality care of these patients and the state support of those who take care of them, based on internationally recognized human rights standards, but the legislation does not take into account the needs of people with advanced diseases and the maintenance of their quality of life, as well as the needs of the families caring for them; 4) no provision is made for the possibility of meeting the additional care needs of patients who have lost their ability to self-care or have not acquired such a capacity.

Key words: *health care, dementia, public policy, low support, mechanisms of implementation.*

УДК 101.8:316.3 0875

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.30>**І. В. Шкурат**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри політології
Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету
імені Григорія Сковороди

ГЛОБАЛЬНЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ТРАНСФОРМАЦІЙНА МОДЕЛЬ СОЦІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

У статті проведено аналіз глобального суспільства як трансформаційної моделі соціальної організації. Досліджено найвідоміші сучасні концепції світового суспільства, зокрема теорія глобальної політичної системи американського вченого Джорджа Модельскі, концепції І. Валлерстайна і Дж. Модельскі, розробленої американським ученим-політологом Джошуа Гольдстайном. Встановлено, що більшість робіт зосереджена на проблемах боротьби за світове лідерство між найпотужнішими державами. Подано потрібну структуру всіх світ-систем за концептуальними положеннями теорії І. Валлерстайна. Виділено три найважливіші елементи концепції «капіталістичної світ-системи», зокрема єдиний ринок, мережа державних і міждержавних структур (покликаних трансформувати вільне функціонування ринку на користь країн ядра), присвоєння доданої вартості опосередковано універсальною триланковою побудовою світ-системи. Встановлено, що у країнах ядра переважають демократичні держави з ліберальною політикою й ідеологією, що відповідає задачі мінімізації соціальних витрат, а у країнах периферії і напівпериферії панують авторитарні і напівавторитарні режими, що необхідні для підтримки порядку в знедоленому соціальному середовищі. З'ясовано, що розроблена Валлерстайном теорія світ-системного аналізу привела до виникнення впливової міжнародної наукової школи (С. Амін, Дж. Аррігі, Т. Гопкінс, К. Чейз-Данн та ін.), а його теорія виявилася однією з ефективних спроб синтезу концепцій лінійної і цивілізаційної типології історичного процесу. Проаналізовано структурні елементи глобальної політичної системи, а саме світова держава, її суперник та інші глобальні держави. Наведено основні вимоги для набуття глобальною державою статусу світової держави. З'ясовано, що принципові недоліки розглянутих теорій проявилися наглядним чином у їхніх короткострокових прогнозах. Наведено основні погляди Зб. Бжезинського, зокрема альтернативи американської гегемонії. Розглянуто погляди М. Делягіна, який зробив спробу розробити цілісну теорію глобалізації. Досліджено колективну монографію за редакцією О. Білоруса, в якій робиться аналіз наявних геополітичних доктрин.

Ключові слова: глобалізація, концепції світового суспільства, теорія глобальної політичної системи, світове лідерство, світ-система, периферія, напівпериферія, світова держава, суперник.

Постановка проблеми. Для визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики дуже важливо хоча б приблизно уявляти розвиток подій на декілька років наперед, а ще краще десятиліть. Для цього власне і створюються різні теорії, які на основі аналізу історичних подій і фактів намагаються з'ясувати певні закономірності і тенденції розвитку суспільства з метою прогнозування майбутнього. У сучасній світовій соціальній

науці важливе місце посідають теорії, що роблять своїм предметом людство як цілісність, як єдине утворення, тобто досліджують глобальне (світове) суспільство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику глобального суспільства досліджували чимало науковців, серед яких – Зб. Бжезинський [2], О. Білорус [1], І. Валлерстайн [4], Дж. Гольдстайн [4; 8], М. Делягін [3], Д. Лук'яненко [1], Дж. Модельскі [4; 8], А. Рахманов [4], С. Соколенко [5], С. Удовік [6] та інші.

Мета статті – дослідити глобальне суспільство як трансформаційну модель соціальної організації.

Виклад основного матеріалу. Серед таких концепцій найбільш помітне місце посідає світ-системна теорія відомого американського вченого Іммануеля Валлерстайна. Однією з найвідоміших сучасних концепцій світового суспільства є теорія глобальної політичної системи американського вченого Джорджа Модельскі. Масштабна спроба синтезувати теорії циклічного розвитку світового співтовариства, у тому числі і концепції І. Валлерстайна і Дж. Модельскі, представлена в теорії циклів світової системи, розробленої американським ученим-політологом Джошуа Гольдстайном. Свій погляд на розвиток світового співтовариства висловлює визнаний класик сучасної політології Збігнєв Бжезинський [2]. Серед робіт українських учених, які присвячені цьому питанню, хочемо відзначити працю авторського колективу на чолі з О. Білорусом [1], а також роботи С. Соколенка [5] та ін.

Більшість робіт зосереджена на проблемах боротьби за світове лідерство між найпотужнішими державами. Деякі дослідники схильні вважати це рушійною силою історії. На жаль, не так багато досліджень присвячено стратегії і тактиці виживання для країн, які не претендують на роль гегемона. Виходячи з цього, ми ставимо завдання дослідити наявні теорії розвитку глобального суспільства і на основі їх синтезу виокремити конструктивні ідеї, які могли б бути корисними для сучасного українського державотворення.

У роботі російського дослідника А. Рахманова подано стислий огляд теорій І. Валлерстайна, Дж. Модельскі і Дж. Гольдстайна і коментарі до них. Концептуальні положення теорії І. Валлерстайна російський дослідник викладає таким чином [4, с. 85-94]. Первинною одиницею соціального аналізу є соціальна (історична) система, яка підрозділяється на мінісистеми (нестійкі соціальні системи з однорідною культурою (племена, союзи племен первісних хліборобів, скотарів, мисливців тощо)) і світ-системи (далі – СС). СС є культурно різномірними соціальними системами і підрозділяються

на світ-імперії і світ-економіки. Світ-імперії характеризуються твердою політичною централізацією, головне завдання – це стягування данини з безпосередніх виробників і перерозподілу її за допомогою армії і бюрократії. До їх числа належали Древній Єгипет, Римська імперія, Османська імперія, Росія до 1861 р. Світ-економіки засновані на широкому і всеохватному поділі праці і розвинутому ринку і вони відрізняються від світ-імперій відсутністю політичного центру.

Усі СС мають потрійну структуру: ядро (core), напівпериферію і периферію. Ядро утворюють країни, що займають привілейоване положення у СС, периферію – найбільш непривілейоване, напівпериферію – регіони, що займають проміжне положення між ядром і периферією.

Ядро КСС характеризується високою концентрацією капіталу і висококваліфікованої робочої сили, високотехнологічних виробництв, інтенсивною і диференційованою торгівлею, високим рівнем розвитку науки й освіти, наявністю могутньої держави і бюрократії, розвинутою соціальною диференціацією і поділом праці, наявністю розвинутої урбаністичної цивілізації. Праця в ядрі світ-економіки з моменту її виникнення була вільною. Для периферії властиві низька концентрація капіталів, перевага сімейної і примусової праці, виробництво сировини, напівфабрикатів і споживчих товарів, низькорозвинутий поділ праці, слабка держава і бюрократія, сільська цивілізація. Для напівпериферії характерне буферне, проміжне положення між ядром і периферією. КСС являє собою складний комплекс соціальних відносин: здійснюється експлуатація буржуазією ядра і напівпериферії «свого» пролетаріату і пролетаріату нижчестоящих рівнів, суперництво між буржуазією ядра і буржуазією напівпериферії за контроль над працею пролетаріату напівпериферії і периферії і т.д. Одночасно все небуржуазне населення ядра є співником в експлуатації пролетаріату напівпериферії і периферії. У зв'язку з цим найбільш пригнобленими групами КСС виявляються низи периферії і напівпериферії, а також групи емігрантів у країнах ядра. Експлуатація переплітається з національним

гнобленням. Унаслідок цього відбулися великі революції ХХ ст. у Росії, Китаї, В'єтнамі і Кубі. Тому виникають, з одного боку (в ядрі), расизм і шовінізм, з іншого боку, націоналізм, що виступає оборонною ідеологією пригноблених шарів країн напівпериферії і периферії.

Валлерстайн виділяє три найважливіші елементи КСС. По-перше, єдиний ринок. По-друге, мережа державних і міждержавних структур, покликаних трансформувати вільне функціонування ринку на користь країн ядра. По-третє, присвоєння доданої вартості опосередковано універсальною триланковою побудовою СС: капіталіст-майстер-пролетар, вищі класи – середні класи – нижчі класи, ядро – напівпериферія – периферія, праві – центр – ліві і т.д. У країнах ядра переважають демократичні держави з ліберальною політикою й ідеологією, що відповідає задачі мінімізації соціальних витрат. У країнах периферії і напівпериферії панують авторитарні і напівавторитарні режими, що необхідні для підтримки порядку в знедоленому соціальному середовищі.

Наприкінці ХХ ст. у ядро КСС входили США, Англія, Німеччина, Франція, Італія, Японія. Напівпериферія містила в собі капіталістичні (Норвегія, Іспанія, Канада, Португалія, Австралія, Нова Зеландія, Бразилія, Мексика, Туреччина, Ізраїль, Єгипет, Індія, Індонезія, ПАР і т.д.) і соціалістичні (СРСР і країни радянського блоку, Китай, В'єтнам і т.д.) країни. У периферію входили найбільш бідні країни Азії, Африки і Латинської Америки.

Розроблена Валлерстайном теорія світ-системного аналізу привела до виникнення впливової міжнародної наукової школи (С. Амін, Дж. Аррігі, Т. Гопкінс, К. Чейз-Данн і ін.). Його теорія виявилася однією з ефективних спроб синтезу концепцій лінійної і цивілізаційної типології історичного процесу.

Разом із тим світ-системна теорія була піддана серйозній критиці через характерне для неї абстрактне, розширювальне розуміння капіталізму, абсолютизації сфер торгівлі, фінансів і політики. Їй дорікали в недостатній чіткості ключових понять, економічному редукаціонізмі, схематизмі, телеологізмі і суперечливості [4, с. 85-94].

Наступною в роботі А. Рахманова розглянута теорія глобальної політичної системи Дж. Модельські [4, с. 94-111]. Модельські в розробці своєї теорії спирався на методологію структурно-функціонального аналізу Т. Парсонса, ідеї А. Сміта, О. Конта, Дж. Мілля, К. Маркса, М. Вебера. У центрі уваги Модельські перебуває вищий, глобальний рівень політичної підсистеми світової соціальної системи. Модельські називає її глобальною політичною системою (global political system), світовою політичною системою, світовим системним процесом. Він визначає цю систему в такий спосіб: «Глобальна політична система (або коротко глобальна політика) – це функціонально специфічна сукупність відносин, що характеризуються наявністю певного рівня і пов'язаних з організованим здійсненням колективних дій на глобальному рівні». Дж. Модельські й У. Томпсон визначають глобальну політичну систему як «спільну діяльність людей на глобальному рівні з реалізації загальних інтересів або виробництва загальних благ (public goods), тобто, говорячи словами Парсонса, для колективного переслідування колективних цілей» [8].

Основними структурними елементами глобальної політичної системи є світова держава, її суперник та інші глобальні держави. Світова держава (world power) – наймогутніша і найвпливовіша серед глобальних держав. У різні періоди історії в цій ролі виступали Португалія (XVI ст.), Нідерланди (XVII ст.), Великобританія (XVIII-XIX ст.) і США (XX ст.). Світова держава – це лідер глобальної політики.

Глобальні держави (global powers) – це держави, що займають важливе положення в глобальній політичній системі і які відіграють ключові ролі в ній. Як глобальні держави в різні історичні епохи в ході функціонування глобальної політичної системи виступали Португалія, Іспанія, Франція, Нідерланди, Великобританія, Росія (СРСР), США, Німеччина та Японія.

Суперник (challenger) – головний претендент на роль світової держави, що знаходиться в стані конкуренції з нею. Найбільш гостру і драматичну форму конкуренція між світовою державою і суперником набуває в глобальних війнах.

Суперниками виступали в різні періоди історії Іспанія, Франція, Німеччина.

Для здобуття статусу глобальної держави необхідно, за Мондельскі, витратити не менш 5% від світових витрат на воєнно-морські потреби і мати 10% усієї світової військово-морської потуги. Фактично це єдиний чіткий критерій, що пропонує Мондельскі для визначення глобальних держав. Коефіцієнт військово-морської потуги світової держави періоду розквіту коливається навколо значення 0,5 (держави мала 50% або більше від сукупної військово-морської потуги всіх країн світу). Сухопутну могутність Мондельскі вважає атрибутом регіональних держав.

Мондельскі вказує, що для набуття глобальною державою статусу світової держави необхідно: 1) сприятливе географічне положення, переважніше острівне або півострівне (як і Валлерстайн, Мондельскі вважає, що переможцем у суперництві за лідерство в глобальній політиці між морською і сухопутною державою виявляється перша); 2) стабільне, відкрите суспільство; 3) передова економіка; 4) політико-стратегічна організація глобальних домагань.

Глобальна політична система розвивається в кожному циклі і від циклу до циклу. Основний внесок Португалії в глобальний розвиток полягав у дослідженні світу (географічні відкриття) і кораблебудуванні, головний внесок Великобританії в першому її циклі (XVIII ст.) складався в політичному й економічному лібералізмі, у другому її циклі (XIX ст.) – у промисловій революції. Основне нововведення США в XX ст. полягало в «створенні величезного, різнобічного і самооновлювального виховально-науково-технологічного комплексу», інакше – у розвитку розгалуженої інфраструктури освіти, науки і технологій.

Теорію циклів світової системи американського політолога Джошуа Гольдстайн російський дослідник А. Рахманов подає таким чином [4, с. 111-127]. Найбільший вплив на Гольдстайна зробили ідеї Кондратьєва, Броделя і Валлерстайна. Свою теорію він виклав у книзі «Довгі цикли. Процвітання і війна в сучасну епоху» [7].

Гольдстайн, як Валлерстайн і Мондельскі, виходить з того, що дійсною основою соціального буття в останні кілька століть

є світова система держав як неподільна, нерозривна цілісність. Найбільш важливими сторонами світової системи є світова економіка і світова політика. В економічних відносинах світова система характеризується нерівним географічним поділом праці між ядром (core; виробниками промислової продукції), тобто співтовариством найбільш розвинутих держав, і периферією (виробниками сировини), тобто співтовариством відсталих країн. У політичних відносинах світова система характеризується систематичним використанням насильства для підтримки наявного режиму владних відносин, а також і для зміни цих відносин. Ці відносини полягають у домінуванні країн ядра над країнами периферії світової системи і боротьбі за панування в ядрі світової системи між його ведучими державами.

Ключовим елементом світової системи є її ведуча держава – держава-гегемон (hegemonic power). Американський учений дає таке її визначення: «Держави-гегемон – це держава ядра, що має незаперечну економічну і військову перевагу серед держав ядра, отже, значною мірою здатна впливати на функціонування міжнародної системи» [7, с. 5]. Економічна гегемонія припускає консолідацію світової економіки навколо держави-гегемона, її виробниче, торговельне і фінансове панування у світовій системі. Політична гегемонія означає військове домінування держави-гегемона над іншими державами. Гольдстайн указував, що гегемонами були в XVI ст. Нідерланди, у XIX ст. – Великобританія, і з середини XX ст. – США.

Гольдстайн підкреслював спільність своєї циклічної теорії з Мондельскі. У розгляді конкретних обставин протікання трьох циклів гегемонії Гольдстайн спирається на історичний матеріал, що міститься в творах Ф. Броделя і особливо І. Валлерстайна.

Гольдстайн використовує поняття «ядро» і «периферія», визначаючи їх чітко і не вказуючи складу цих зон світової системи, але в нього відсутнє дуже важливе для Валлерстайна поняття «напівпериферії». Ще одна з розбіжностей полягає в тому, що Гольдстайн, як і Мондельскі, відносить початок світової системи до кінця XV ст., а не до середини XVI ст., що було

характерно для концепції Валлерстайна, і відповідно до цього першу державу-гегемона Гольдстайн бачить у Венеції, що, однак, була торговельним, але не військовим гегемоном світової (європейсько-середземноморської) системи. Кінець XV ст. був відзначений заходом торговельної гегемонії Венеціанської республіки. Тому перший цикл світової системи починався в ситуації слабкої, нечіткої гегемонії.

Визначальним недоліком розглянутих теорій Валлерстайна, Модельські і Гольдстайна, на думку А. Рахманова, є те, що єдність світу, що постає, в сутнісному вимірюванні – на рівні способу виробництва – фактично не досліджується. Світову систему американські вчені розглядають переважно тільки на рівні політики і поверхневих сфер економіки – торгівлі, фінансів. Справжнє джерело розвитку глобального суспільства, що утворюється, – новий світовий спосіб виробництва, на думку російського дослідника, залишається непізнаним.

Принципові недоліки розглянутих теорій проявилися наглядним чином у їхніх короткострокових прогнозах. Виявилася несправдженою, зокрема, концептуально дуже важлива теза про занепад лідерства США у світовій системі наприкінці XX ст. Нині, на початку XXI ст., ми бачимо зворотне. Прогнози висування на перший план у глобальному світі об'єднаної Європи, Японії або СРСР виявилися помилковими, як і пророкування суперництва на початку XXI ст. між США і СРСР, зроблені в 1987 р. (Модельські) або в 1988 р. (Гольдстайн).

Але все-таки зазначені недоліки не виключають неабиякої плодотворності багатьох ідей Валлерстайна, Модельські і Гольдстайна. Їхні концепції можуть і мають бути використані для дослідження процесів розвитку глобального суспільства. (А інтерпретація американськими вченими глобального суспільства як структури є необхідною для переходу до її розгляду як системи [4, с. 111-127]).

Предметом найбільшої уваги класика сучасної політології Зб. Бжезинського є альтернативи американської гегемонії: володарювання, засноване на силі, або лідерство, засноване на згоді. Науковець рішуче вибирає лідерство, парадоксально

поєднуючи гегемонію і демократію як два важелі управління світом [2]. Проаналізувавши можливості всіх основних гравців на світовій арені, політолог доходить висновку, що США залишаються єдиною державою, яка здатна утримати світ від хаосу.

У монографії С. Удовіка розглядаються процеси глобалізації в сучасному світі [6]. Автор також подає історичний аналіз таких процесів в історичному та історико-психологічному аспекті, а також розглядає концепції глобалізації. Зокрема, науковець відзначає, що у спробі описати процеси, що відбуваються в західному світі, і висувуючи концепції пізнього капіталізму (Mandel, 1975), модернізму (Giddens, 1990), рефлексивного модернізму (Buck, 1992) чи постмодернізму (Harvej, 1989), фахівці стикаються з певними труднощами.

У роботі українського економіста С. Соколенка відзначається, що з послідовним зміцненням нової економіки звична національно-державна схема світоустрою почала перетворюватися на гео-економічне матеріальне середовище, яке характеризується постійною зміною процесів, пов'язаних зі світовим розподілом праці в промисловій діяльності, використанні інтелектуальних і природних ресурсів, високотехнологічній сфері. Науковець не тільки досліджує й аналізує джерела появи нових виробничих систем, передумови їх формування, тенденції їх розвитку, детермінанти їх конкурентоспроможності, але і показує, як працюють методи кластерного аналізу і синергетики в реальних умовах як у промислових країнах, так і в країнах, що розвиваються [5].

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що глобальні світові процеси неможливо увібрати у рамки будь-якого одного теоретичного напрямку. Українська держава не може стояти осторонь тих процесів, які відбуваються у світі, щоб не залишитись на узбіччі цивілізації, а посісти гідне місце серед рівних. Для цього необхідно врахувати світовий історичний досвід сильних країн щодо формування політичної системи країни, економічних взаємин, культурного розвитку, ідеологічного забезпечення. Саме зараз сприятливий час для таких змін.

Список використаної літератури:

1. Білорус О.Г., Лук'яненко Д.Г. Глобалізація і безпека розвитку : монографія. Київ : КНЕУ, 2001. 733 с.
2. Бжезинский Зб. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство. Москва : Междунар. отношения, 2004. 288 с.
3. Делягин М.Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации: Курс лекций. Москва : ИНФРА-М, 2003. 768 с.
4. Рахманов А.Б. Современные теории глобального общества: И. Валлерстайн, Дж. Модельски, Дж. Гольдстайн. *Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология*. 2003. № 2. С. 85-127.
5. Соколенко С.И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: Укр. контекст. Киев : Логос, 2002. 646 с.
6. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. Москва : «Рефл-бук», Киев : «Ваклер», 2002. 480 с.
7. Goldstein J. Long Cycles Prosperity and War in the Modern Age. New Haven; L, 1988.
8. Modelski G., Thompson W. Testing Cobweb Models of the Long Cycle / Exploing long cycles Modelski G. (Ed.) Boulder; L, 1987. P. 85.

Shkurat I. Global society as a transformational model of social organization

The article analyzes the global society as a transformational model of social organization. The most famous modern concepts of the world society, including the theory of the global political system of the American scientist George Modelski, the concept of I. Wallerstein and G. Modelelski, developed by the American political scientist Joshua Goldstein, are investigated. It is found that the vast majority of work focuses on the problems of the struggle for world leadership between the most powerful states. The triple structure of all world-systems according to conceptual provisions of I. Wallerstein's theory is presented. The three most important elements of the concept of the "capitalist world system" are identified, in particular the single market, the network of state and interstate structures (designed to transform the free functioning of the market for the benefit of the kernel countries), and the allocation of value added indirectly through the universal three-fold construction of the world system. Democratic states with liberal policies and ideologies that are responsible for minimizing social expenditures are found to prevail in the core countries, and authoritarian and semi-authoritarian regimes necessary to maintain order in a deprived social environment prevail in the periphery and semi-periphery countries. It was found that Wallerstein's theory of world-system analysis led to the emergence of a powerful international scientific school (S. Amin, J. Arrigi, T. Hopkins, K. Chase-Dunn, etc.), and his theory was one of effective attempts synthesis of concepts of linear and civilization typology of historical process. The structural elements of the global political system, namely the world state, its rival and other global states, are analyzed. The basic requirements for the acquisition of the status of a global state by a global state are given. It has been found that the fundamental shortcomings of the theories discussed are evident in their short-term projections. The basic views of Coll. Brzezinski, including alternatives to American hegemony. The views of M. Delyagin, who made an attempt to develop a holistic theory of globalization, are considered. A collective monograph, edited by A. Belorus, analyzes existing geopolitical doctrines.

Key words: globalization, world society concepts, global political system theory, world leadership, world system, periphery, hemisphere, world power, rival.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.31>**О. П. Бойко**

кандидат наук з державного управління

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИЗНАЧЕННЯ ПОЗАЧЕРГОВИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті проблеми організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації в Україні. Проаналізовано підстави призначення таких виборів, суб'єктність, проблеми призначення позачергових місцевих виборів в умовах формування базового рівня місцевого самоврядування. Визначено, що конституційними повноваженнями Верховної Ради України є призначення серед іншого позачергових місцевих виборів. Проблемним питанням є імперативність щодо норми призначення таких місцевих виборів, при цьому не регламентовано відповідальність у разі неприйняття рішення або порушення визначених законом строків. У статті проаналізовано правові підстави прийняття рішення щодо позачергових місцевих виборів та акцентовано на недопустимості порушення вимог закону під час прийняття такого рішення, зокрема щодо обов'язковості дострокового припинення повноважень представницького органу у визначений законом спосіб саме до моменту прийняття рішення про призначення позачергових місцевих виборів. У статті акцентовано увагу на організаційно-правових особливостях призначення позачергових місцевих виборів в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року. Зокрема, зазначено, що питання призначення позачергових місцевих виборів почало розглядатись із точки зору пріоритету призначення перших виборів об'єднаних територіальних громад у разі, якщо представницький орган є у процесі формування таких громад. При цьому визначено основні проблеми: різні суб'єкти призначення різних видів місцевих виборів мають чітко взаємодіяти задля прийняття зважених рішень і недопущення формування в результаті виборів дуалізму влади на місцевому рівні. Проте такий регламент не визначений чинним законодавством України і частково визначається підзаконними актами. У статті також зазначено, що в законодавстві України відсутні правові можливості одночасного призначення на всій території України у всіх територіальних громадах позачергових місцевих виборів. За результатами викладеного матеріалу у висновках до статті містяться рекомендації щодо вирішення визначеної проблеми.

Ключові слова: форми безпосередньої демократії, позачергові місцеві вибори, перші місцеві вибори, об'єднані територіальні громади, децентралізація.

Постановка проблеми. Представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, формування яких здійсню-

ється за допомогою однієї з форм безпосередньої демократії відповідно до статті 69 Конституції України – місцевих виборів [5]. При цьому на конституційному рівні забезпечується закріплення строків реалізації повноважень обраними

особами. Згідно із частиною 1 статті 14 Закону України «Про місцеві вибори» місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими [10]. До конституційних повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві вибори» визначає призначення місцевих позачергових виборів як імперативну норму в разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10]. Натомість практика застосування норм щодо призначення позачергових місцевих виборів свідчить про недосконалість організаційно-правового механізму призначення таких виборів: з одного боку, рішення цілком залежить від спроможності у прийнятті таких рішень саме Верховною Радою України, а подекуди політичної волі, з іншого – наявні спроби зловживання нормами права та призначення позачергових виборів із порушенням вимог щодо наявності факту дострокового припинення повноважень представницького органу. В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року [12], питання призначення позачергових місцевих виборів почало розглядатись із точки зору пріоритету призначення перших виборів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) у разі, якщо представницьких орган є у процесі формування таких ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання форм демократії, зокрема організаційно-правових засад місцевих виборів, досліджували такі вітчизняні вчені: Р. Балабан, Н. Богашева, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, І. Бутко, Г. Волян-

ська, В. Кампо, Ю. Ключковський, О. Мазур, Г. Мурашин, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Ставнійчук, Ю. Шведа В. Яворський та ін. Різні аспекти теорії форм демократії розглядали зарубіжні дослідники С. Авак'ян, Ю. Веденєєв, М. Вітрук, А. Вишняков, В. Воєводін, І. Видрін, А. Іванченко, А. Кім, О. Кутафін, В. Лисенко, В. Маклаков, Т. Пальгунова, Б. Страшун, Н. Теплова, В. Чиркін та ін. Проте питання організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації в Україні наразі не є достатньо дослідженим.

Мета статті – визначити проблематику організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини 3 статті 14 Закону України «Про місцеві вибори» позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України в разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10].

Законом визначено, що таке рішення приймається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк із дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. Позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости.

Відповідно до частини 30 статті 85 Конституції України саме до повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування [5]. Таким чином, не передбачено інших суб'єктів ініціативи на оголошення позачергових місцевих виборів.

Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» позачергові вибори місцевих

рад, сільського, селищного, міського голови призначаються Верховною Радою України саме у зв'язку з достроковим припинення їхніх повноважень [9]. Отже, призначити позачергові вибори можливо лише за умови дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому Закон визначає виключні підстави дострокового припинення таких повноважень. Так, частина 1 статті 78 Закону визначає такі підстави припинення повноважень місцевих рад:

1. Якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом.

2. Якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

3. Підстави, передбачені законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [9].

Крім того, Закон визначає чіткий порядок ініціювання дострокового припинення повноважень.

Так само стаття 79 цього Закону визначає виключні підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та чіткий порядок ініціювання дострокового припинення повноважень. Підстави законодавець визначає такі:

1) особиста заява до відповідної ради про складення ним повноважень голови;

2) припинення громадянства;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

5) відкликання з посади за народною ініціативою;

6) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

7) його смерть;

8) порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень;

9) у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану»;

10) може бути відкликаний із посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [9].

А після впровадження децентралізації змінами до Закону додано статтю 79-1, яка регламентує такий порядок щодо старост.

Основною проблемою питання позачергових виборів є саме спроможність виконати імперативну норму Верховною Радою України – прийняти рішення про такі вибори. Ураховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії, Конституційний Суд України своїм рішенням у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 визнав, що їхнє призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер, за винятком випадків, передбачених Конституцією і законами України. Водночас вказані положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування [4].

Натомість за період діяльності Верховної Ради України VIII скликання було прийнято 139 Постанов Верховної Ради України про призначення позачергових виборів представницьких органів місцевого самоврядування. Утім, за 246 такими постановами рішення не було прийнято. Зауважимо, що відповідальності за неприйняття рішення про призначення позачергових виборів не передбачено.

Подекуди суб'єктивність у призначенні позачергових місцевих виборів також є проблемою: наприклад, у 2015 році Верховна Рада України прийняла рішення щодо позачергових виборів Криворізького міського голови у зв'язку з неможливістю виконання Криворізьким міським головою своїх повноважень, хоча самі повноваження міського голови не були достроково припинені.

В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні стало проблемою питання призначення позачергових місцевих виборів з огляду на утворення ОТГ подекуди саме за участі тих громад, щодо яких виникли законні підстави призначення позачергових (як і інших видів) місцевих виборів представницьких органів. У цьому випадку вбачалось пріоритетом проведення саме перших виборів з огляду на важливість завершення формування процедури ОТГ та легітимізації представницьких органів ОТГ. У цьому випадку є важливою організація взаємодії Центральної виборчої комісії та Верховної Ради України, оскільки призначення позачергових місцевих виборів, як зазначалось, належить до повноважень Верховної Ради України, а перших місцевих виборів – повноважень Центральної виборчої комісії.

Це питання регулюється Постановою Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 року № 234, якою визначено порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів. Так, частиною 7 цього Порядку визначено, що в разі призначення та/або оголошення про початок виборчого процесу місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради територіальної громади, що увійшла до складу ОТГ, або виборів відповідного сільського, селищного, міського голови, або будь-яких місцевих виборів, що організуються та проводяться хоча б на одній із виборчих діляниць, на якій організуватимуться та проводитимуться перші місцеві вибори, – Центральна виборча комісія не прийматиме рішення про призначення перших виборів. У цьому випадку член Центральної виборчої комісії за дорученням Голови Комісії повідом-

ляє Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну державну адміністрацію про недоліки та/або перешкоди для призначення таких перших місцевих виборів [11]. Таким чином, у правовому полі унеможливується одночасність призначення різних видів місцевих виборів.

Останнім часом тривають дискусії щодо політичної доцільності призначення позачергових місцевих виборів одночасно всіх представницьких органів місцевого самоврядування. Натомість чинне законодавство не містить норм щодо можливості одночасного призначення позачергових місцевих виборів на всій території держави. З огляду на чинні правові норми Верховна Рада України приймає рішення про призначення позачергових місцевих виборів щодо кожного представницького органу окремо (а на сьогодні в Україні налічується 9987 місцевих рад). У річному державному бюджеті повинні передбачатись кошти на проведення виборів саме такого виду, а новообрані на позачергових виборах органи місцевого самоврядування існуватимуть лише до чергових місцевих виборів (стаття 141 Конституції України) – до 2020 року.

Незавершеність процесу формування ОТГ у всій Україні наразі унеможливує виборчий процес на місцевих виборах, саме адміністрування виборів буде надскладним: є ОТГ, які утворені в межах цілого району, або ОТГ, що створені із частин двох-трьох районів. Неприпустимим є існування представницьких органів одного рівня на одній території. Наприклад, на чергових місцевих виборах 2015 року було обрано раду Народницької ОТГ Житомирської області та Народницьку районну раду. При цьому Народницька ОТГ була утворена в межах усього однойменного району. Таким чином, у межах однієї території було обрано одночасно два представницьких органи. Отже, нагальним завданням є завершення формування базового рівня та субрегіонального рівня місцевого самоврядування саме до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів 2020 року.

Інша глобальна проблема – сам Закон України «Про місцеві вибори»: багато нарікань на чинну виборчу систему, яка

не відповідає запитам суспільства на справедливу систему розподілу мандатів. З огляду на це актуальною вбачається зміна виборчої системи для місцевих виборів саме до наступних чергових виборів.

Висновки і пропозиції. Організаційно-правовий механізм призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації є недосконалим і потребує унормування та вдосконалення. Актуальним є запровадження механізму імперативного призначення позачергових місцевих виборів у разі законних підстав на це та визначення термінів розгляду суб'єктом призначення таких виборів. Важливим є також уточнення правової норми щодо непризначення позачергових виборів у разі призначення перших виборів ОТГ.

Список використаної літератури:

1. Бучин М. Деякі аспекти правового регулювання принципу вільних виборів у виборчому законодавстві України. *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2012. № 24. С. 38-44.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
3. Ключковський Ю.Б. Основні напрями розвитку виборчого законодавства за роки незалежності України. *Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики»*. Київ : Атіка, 2005. С. 41-57.
4. Конституційний Суд України своїм рішенням у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-09.html>.
5. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ : Атіка, 2004. 512 с.
7. Мохончук Б.С. Реформування виборчої системи по виборам до місцевих рад у контексті децентралізації публічної влади. *Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 квітня 2017 року)*. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 262-265.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. №157-VIII. *Відомості Верховної Ради(ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 91. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 тр. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.15 *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 37-38. Ст. 366 (із змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
11. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів : Постанова Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 року № 234. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18#n20>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Ставнічук М. Форми безпосередньої демократії. *Конституційне право України / За редакцією проф. В. Погорілка*. Київ, 2000.

Boyko O. The legal framework for the appointment of early local elections under decentralization in Ukraine

The article deals with the problems of organizational and legal foundations for the appointment of early local elections in the conditions of decentralization in Ukraine. The reasons for the appointment of such elections, the subjectivity, the problems of the appointment of early local elections in the conditions of forming the basic level of local self-government are

analyzed. It has been determined that the constitutional authority of the Verkhovna Rada of Ukraine is the appointment, among other things, of early local elections. A problematic issue is the imperative regarding the norm of the appointment of such local elections, without liability being regulated in the event of failure to reach a decision or violation of the terms set by law. The article analyzes the legal bases for making a decision on early local elections and emphasizes the inadmissibility of violating the requirements of the law when making such a decision, in particular, the obligation of early termination of powers of a representative body in the manner determined by law, right up to the moment of making a decision for early local elections. The article focuses on the organizational and legal features of the appointment of early local elections in the context of local government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine" of April 1, 2014. In particular, it is noted that the issue of the appointment of early local elections has begun to be considered in terms of the priority of the first elections of the united territorial communities if the representative body is in the process of forming such communities. In doing so, the main problems are identified: different actors in the different types of local elections must clearly interact in order to make informed decisions and prevent the formation of a dual power at the local level. However, such a regulation is not defined by the current legislation of Ukraine and is partly determined by by-laws. The article also states that the legislation of Ukraine does not have the legal possibility of simultaneous appointment throughout the territory of Ukraine in all territorial communities of early local elections. According to the results of the presented material, the conclusions of the article contain recommendations for solving a certain problem.

Key words: forms of direct democracy, early local elections, first local elections, united territorial communities, decentralization.

УДК 35.072.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.32>**А. О. Павловська**

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-наукового інституту неперервної освіти і туризму
Національного університету біоресурсів і природокористування України

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

На основі аналізу законодавчих актів та наукових джерел у статті узагальнено проблеми організації діяльності влади на місцевому рівні. Зазначається, що, незважаючи на активні кроки України щодо реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням влади на місцевому рівні, залишаються невирішеними.

Зазначено, що є багато проблем в організації діяльності місцевої влади. Зокрема, правові та організаційні прогалини у наданні повноважень місцевим органам державної влади та місцевого самоврядування є у сферах інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, земельних відносин тощо. Ще одним проблемним питанням є визначення єдиного переліку повноважень місцевих органів влади сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкованості. Невизначеним є також розподіл повноважень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі вступу однорівневих адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, міст та селищ до міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

Розглянуто питання доцільності існування районних рад. Зазначається, що районна рада має право на існування, оскільки це орган місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Більше того, згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування, передбачається, що районний рівень залишається, але в новій реформованій формі.

Для вдосконалення діяльності районних, обласних рад та інших органів місцевого самоврядування підтримано позицію науковців щодо прийняття ключового Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», який вирішить цю проблему.

Підсумовано, що перед місцевою владою стоїть важливе завдання, а саме створити відповідні правові, організаційні та фінансові умови, достатню кількість підготовленого персоналу, здатного приймати обґрунтовані, продумані, ефективні рішення, які забезпечать розвиток територіальних громад та держави як ціле.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, районні ради, повноваження, розподіл, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Реалії політико-правового та соціального буття української держави, яка на конституційному рівні задекларувала демократичну форму державного правління, зумовлюють нагальну потребу науково-теоретичного аналізу проблем, що виникають у процесі подальшого формування правової держави та якісних структурних перетворень суспільства. Такі тенденції спонукають фахівців у сфері державного управ-

ління до інтенсивного пошуку принципово нових підходів на шляху кардинальної зміни та вдосконалення наявної системи територіальної організації влади в Україні.

З часу набуття незалежності механізм функціонування органів публічної влади в Україні постійно перебуває на стадії реформування. Отже, виникає необхідність створення збалансованої системи публічної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та вироблення концепції щодо комплексного реформування системи місцевих органів державної і муніципальної

влади. Події останніх п'яти років ще чіткіше окреслили європейський вибір України, що, своєю чергою, актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами Європейського Союзу, зокрема й положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів як важливих складників економічної системи держави [5, с. 212-222].

Незважаючи на активні кроки України у напрямі реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням влади на регіональному рівні, залишаються невирішеними. Зокрема, найбільші дискусії точаться навколо удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями; оптимізації порядку формування місцевих рад, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевої влади [8, с. 352-353].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем організації державної влади загалом зробили вітчизняні фахівці у галузі державного управління та місцевого самоврядування: Т. Безверхнюк, І. Грищенко, О. Кучабський, О. Лазор, М. Пухтинський, В. Яцуба та ін. Питанням розмежування функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування України присвячені праці О. Рябченка, О. Батанова, В. Карпенка; необхідність трансформації територіальної організації влади обґрунтовувалася у працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Григор'єва, І. Зайця, І. Козюри, М. Коліушка, І. Корнієнка, В. Куйбіди, М. Орзіха, А. Ткачука, В. Толкованова, О. Томкіної, В. Шаповала та інших учених.

Проте серед невирішених частин загальної проблеми залишається відсутність єдності підходів до розв'язання проблем організації діяльності влади на місцевому рівні у сучасних умовах проведення децентралізації в Україні.

Мета статті – комплексний аналіз наукових праць та законодавчих актів щодо аналізу сучасних проблем організації діяльності влади на місцевому рівні, визначення проблемних питань та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Відповідно до мети статті визначено такі завдання:

1) здійснити аналіз наукових джерел щодо організації діяльності влади на місцевому рівні;

2) визначити основні проблеми організації діяльності влади на місцевому рівні;

3) запропонувати рекомендації щодо удосконалення організації діяльності влади на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що натепер у науковій літературі й законодавчих актах задекларовані такі особливості організації діяльності місцевої влади, які найбільш точно сформульовані в монографії І. Грищенко: «Щоб якнайкраще реалізувати повноваження, їх розподіл необхідно здійснити за принципом субсидіарності, тобто найбільш важливі для життєдіяльності людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади – в громади» [1, с. 210].

Отже, повноваження необхідно передати на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціали та ресурси, що необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. При цьому органи місцевого самоврядування мусять мати ефективні правові інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень, а також достатні кадрові можливості.

Мабуть, у контексті виокремлення найбільш актуальних проблем організації діяльності органів місцевої влади доцільно звернути увагу на організацію діяльності всіх елементів системи місцевого самоврядування і на повноваження, які вони можуть виконати. А також на організацію діяльності місцевих органів виконавчої влади і їх роль в умовах децентралізації влади.

Незважаючи на закріплені у законодавстві основи організації діяльності місцевих органів влади, на практиці виникає дуже багато проблемних питань, які детально описують та досліджують вітчизняні науковці, зокрема: Г. Макаров, О. Держалюк та Ю. Каплан, роблячи акцент на «певній деформованості» системи місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади в Україні.

Фахівці та науковці стверджують, що в Україні є сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування, проте лише в містах обласного підпорядкування у повному обсязі є умови, необхідні для повноцінного здійснення самоврядних повноважень. Натомість найменш забезпеченими є райони у містах (мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами). Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, на яких концентруються досить широкі повноваження та бюджетні кошти, не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня). До того ж районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети, мають і власні повноваження, проте обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою, що обмежує їхню фінансову самостійність [6, с. 15].

Науковці звертають увагу на недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження

адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування [6, с. 16].

Варто зазначити, що загалом проблеми організації влади на місцевому рівні можна поділити на декілька груп: сфера інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, земельна сфера тощо. Розглянемо детальніше деякі з них.

Інфраструктура. Внаслідок фіскальної децентралізації у місцевих бюджетах з'явилися великі фінансові заощадження. Значна їх частка вкладається у капітальний ремонт не тільки комунальних, але й тих доріг, які нині віднесені до загальнодержавних і є важливими для місцевої громади. Як правило, постійний контроль за роботою підрядників представниками органів місцевого самоврядування дає свої позитивні результати – якість таких доріг покращується, а вартість будівництва чи капітального ремонту зменшується. До комунальної власності також варто віднести стан доріг, які з'єднують поселення в громаді, крім доріг, які з'єднують центри громад і автомагістралей. Як правило, по них їздять мешканці громади, тому їх утримання має стати одним із повноважень об'єднаних територіальних громад. За статистичними показниками, на такі цілі потрібно близько 10 млрд. грн щорічно. Ці кошти мають бути передбачені в місцевих бюджетах. Саме тому доцільною видається пропозиція щодо відновлення транспортного податку як місцевого, база оподаткування якого має корелюватись із вартістю заправки одного бака в рік.

Платниками податку мають бути фізичні та юридичні особи – власники/користувачі автотранспорту за місцем їх фактичного постійного перебування/відстою. Якщо для утримання доріг джерела ресурсів мають бути закріплені за відповідними місцевими бюджетами, то будівництво та капітальний ремонт має фінансуватись за рахунок коштів державного бюджету. Однак замовником таких робіт мусять бути органи місцевого самоврядування, яким мають передаватись кошти у вигляді субвенцій. Не всі територіальні громади будуть спроможні ефективно

використати такі субвенції, тому застосування інструментів міжмуніципального співробітництва буде досить ефективним. Науковці стверджують, що якщо обсяг таких субвенцій щорічно становитиме близько 12 млрд. грн, то за п'ять років можна буде здійснити капітальний ремонт усіх доріг місцевого значення [2].

Запобігання корупції. Всім відомо, що корупція розвивається за вертикальним принципом, коли частина неправомірної вигоди передається по ієрархії державних органів. З цього приводу можемо зазначити, що реформа з децентралізації влади суттєво ослаблює такі корупційні схеми. Це здійснюється тому, що система контролю за діяльністю органів публічної влади виводиться з-під впливу тих самих органів влади, які контролюються. З приводу подолання корупції на місцевому рівні ми можемо запропонувати такий підхід. Запровадження формалізованого та постійного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій дасть змогу зменшити корупційні ризики в системі органів місцевого самоврядування. Оскільки органам місцевого самоврядування передаються і повноваження, і ресурси, і корупційні ризики, ефективно налагоджування системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування дасть змогу зменшити такі ризики.

У цьому контексті дискусійним питанням є доцільність існування районних рад. Науковці стверджують, що їх функціонування зменшує антикорупційну стійкість системи організації територіальної влади [2].

З цього приводу констатуємо, що стаття 133 Конституції України передбачає, що райони та області, як складові частини адміністративно-територіального устрою, мають існувати. Стаття 118 Основного Закону передбачає, що на цих рівнях створюються відповідно районні та обласні державні адміністрації [4]. Таким чином, система державної вертикалі є чітко визначеною.

Норми частини третьої статті 140 Конституції України, які передбачають, що «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст є районні

та обласні ради» [4], слід розглянути більш детально. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, представляє яку сільська, селищна, міська ради. Районна та обласна ради з'являються тоді, коли виникає потреба представляти їхні спільні інтереси.

Варто зазначити, що ці органи за своєю природою дуже різні. Районна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вона формується жителями району шляхом прямих виборів депутатів, які з-поміж себе обирають голову районної ради. Саме тому районні ради мають право на існування.

Більше того, згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування передбачається, що районний рівень залишається, проте у новому реформованому вигляді [7]. З метою вдосконалення діяльності районних, обласних рад та інших місцевих органів державної влади потрібно прийняти ключовий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», який розв'яже цю проблему.

Висновки і пропозиції. У статті на підставі аналізу законодавчих актів і наукових джерел узагальнено проблеми організації діяльності місцевих органів влади.

Найбільш проблемними сферами у вказаному контексті є сфера подолання корупції й інфраструктура. З приводу останньої підтримуємо пропозицію науковців щодо того, що потрібно передати до компетенції органів місцевого самоврядування ті повноваження, які вони зацікавлені і в змозі виконувати.

Список використаної літератури:

1. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому. *Офіційний сайт «Децентралізація»*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6822>.
3. Захарова О.В., Баштанник В.В., Васишина А.П. Методичні матеріали «Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління». Дніпропетровськ, 2015. 23 с.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%-D0%B2%D1%80/>.
5. Лук'янова Г.Ю. Реформування територіальної організації влади в Україні як чинник удосконалення публічного управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 212-222.
6. Макаров Г.В., Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ, 2011. 54 с.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2010. Вип. 1. С. 349-356.

Pavlovska A. Analysis of modern problems in the organization of activities at the local level

On the basis of the analysis of legislative acts and scientific sources, the article summarizes the problems of organizing the activity of government at the local level. It is noted that despite the active steps of Ukraine towards reforming local self-government, many problems related to the exercise of power at the regional level remain unresolved.

There are many problems in organizing local authorities. In particular, legal gaps in empowering local governments and local governments are present in the areas of infrastructure, education, health care, land, etc. Another problematic issue is the definition of a unified list of powers for local governments of villages, towns and cities of varying degrees of subordination. Similarly unclear is the distribution of competences of local authorities and local self-government at different levels of administrative-territorial division: between district and regional councils; between district and regional state administrations; between local councils in the case of the entry of one-level administrative-territorial units (for example, cities and towns into the city councils) with the preservation of the respective local self-government bodies.

The question of expediency of existence of district councils is considered. It is stated that the district council has the right to exist, because it is a local self-government body that represents the common interests of territorial communities of villages, towns and cities. Moreover, according to the Concept of reforming local self-government, it is assumed that the district level remains, but in a new reformed form.

In order to improve the activity of district, regional councils and other local state authorities, it is necessary to adopt a key Law on "Administrative-territorial structure" that will solve this problem.

It is summarized that the local authorities have an important task: to create appropriate legal, organizational and financial conditions, sufficient number of trained personnel able to make informed, well-considered, effective decisions that will ensure the development of territorial communities and the state as a whole.

Key words: *organized local self-government, separate territorial communities, district councils, conservation, distribution, administrative-territorial apparatus.*

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 305:35:34](477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.33>

М. В. Вакі

спеціаліст I категорії відділу
ведення Державного реєстру виборців
Новгородівської міської ради

О. А. Ганич

кандидат юридичних наук,
директор Навчально-наукового інституту післядипломної освіти
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена питанню щодо досягнення в правозастосовній діяльності гендерної рівності та подолання гендерної дискримінації в публічному управлінні. Висвітлено національне законодавство, де закріплено правові положення щодо рівності чоловіків та жінок, а також проаналізовано міжнародні акти з гендерного питання. Досліджено дисбаланс прав та гендерний розрив в органах публічного управління, а саме наведені статистичні дані щодо процентного співвідношення посадовців жінок та чоловіків у різних ланках влади.

Актуальність проблематики гендерної рівності зумовлюється не тільки тим, що Україна належить до країн, де рівний правовий статус задекларований на законодавчому рівні, але й тим, що спостерігається публічний утиск українського суспільства за гендерними ознаками. Визначено, що загалом чинне законодавство має досить ґрунтовну базу правових зобов'язань і обов'язків щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у процесах України. Проте питання правової регламентації гендерної рівності в органах державного управління залишається нагальним для вирішення, необхідним є прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків у публічно-управлінській сфері.

З огляду на складність вирішення проблеми подолання гендерного розриву, у статті доводиться необхідність контролю та моніторингу з боку єдиного центрального органу. Обґрунтована пропозиція щодо створення постійно діючого органу – Центру гендерної рівності, який мусить впроваджувати комплексну політику гендерного перерозподілу в публічному управлінні та правотворчому процесі на державному й місцевому рівнях.

Зроблено висновок, що практичне втілення нормативної бази та механізм її реалізації на рівні державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дасть змогу забезпечити рівні права і можливості жінок і чоловіків. Наголошено на необхідності запровадження політики гендерної рівності в органах публічного адміністрування шляхом проведення поступових та плідних заходів, що можуть бути розроблені спільно із громадськими інституціями, які обізнані з гендерних питань, а також із застосуванням вдалого досвіду іноземних держав.

Ключові слова: гендерна рівність, дискримінація, гендерний розрив, політика гендерного перерозподілу, правова регламентація.

Постановка проблеми. Нині залишається актуальним питання досягнення в правозастосовній діяльності гендерної рівності та подолання гендерної дискримінації в публічному управлінні. Є низка стереотипів, які склалися тисячоліттями, внаслідок чого в органах публічного управління України ми бачимо досить малу кількість жінок порівняно з кількістю чоловіків.

Жінки в багатьох країнах не можуть мати або реалізовувати свої права, порівняно із чоловіками, хоча в національних законодавствах цих держав гарантовано рівні права за статевими ознаками. Цілеспрямоване запровадження політики гендерної рівності в органах державного управління означає сприяння реалізації інтересів як жінок, так і чоловіків під час розроблення програм та заходів із ліквідацією будь-якої нерівності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці гендерної рівності вже було присвячено роботи багатьох науковців. Т. Марценюк закликає сприяти використанню в Україні найкращих прикладів залучення жінок до формування та реалізації політики та імплементації досвіду ЄС у гендерній сфері [1]. Теоретичним і практичним засадам аналізу державної політики та нормативно-правових актів на відповідність принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків присвячена наукова робота О. Суислової [2]. О. Руднева зробила комплексне дослідження теоретичних проблем рівності прав і можливостей чоловіків і жінок, її сутності та змісту [3]. Деякі проблеми обраної нами теми наукової статті знайшли своє відображення у працях авторів К. Ващенко, М. Канавець, Ю. Лихач, А. Кукуля, А. Алексеєнко, О. Бутенко, В. Костик, О. Руденко, Н. Богданова [4], авторами охоплено основні напрями формування та реалізації державної гендерної політики в системі публічного управління. Зокрема, теоретично висвітлюються основні поняття, сутність, сучасні тенденції, кращі європейські практики та механізми розвитку гендерної політики.

Незважаючи на наявність певної кількості наукових пропозицій та висновків щодо проблеми подолання гендерного розриву, дослідження в цьому напрямі і досі зали-

шається актуальними. Багато теоретичних та практичних питань гендерної рівності розглядалось через призму різних наук: права, політології, соціології. Однак гендерний розрив у сфері публічного управління потребує додаткового дослідження.

Мета статті. З огляду на зазначене вище, метою роботи є дослідження організаційно-правового забезпечення гендерної рівності в публічному управлінні, а також висвітлення проблеми гендерного розриву в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Багато уваги приділяється гендерної рівності в Європі. Ця проблема була поширеною. Гостріше це питання постало, коли майже 40% опитаних європейців вважали подолання гендерного розриву дуже актуальним. Взагалі ця проблема турбує 34% жінок Європи і лише 29% чоловіків [5].

У наше сьогоднішнє політично-соціальне становище жінок в органах державного управління наглядно покращилось, порівняно з минулими століттями, проте жінки й досі зазнають дискримінації через належність до жіночої статі. А рівність є одним із пріоритетів демократичної країни. Враховуючи те, що місцевий мандат депутата менш значущий, ніж парламентський, і конкуренція на місцевих виборах завжди не така запекла, як на виборах до парламенту, жінки покращили свої показники представництва в місцевих радах всіх рівнів.

Департаментом співробітництва та зовнішніх відносин Секретаріату Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи був створений документ до обговорення «Гендерна рівність у місцевому політичному житті та гендерна концепція у місцевій політиці в Україні» (далі – Документ). У глосарії цього Документа політика гендерної рівності поділяється на сліпу та чутливу політику, де остання поділяється на три типи: нейтральна, орієнтована, політика гендерного перерозподілу [6, с. 34]. Саме останній тип гендерної рівності необхідно активізувати у процесі впровадження демократично-орієнтованого публічного управління на всіх ланках влади та в усіх сферах громадського життя. Застосування політики гендерного перерозподілу та врахування гендерного компоненту в публічному управлінні дасть

змогу трансформувати гендерний розрив та врівноважити права та обов'язки чоловіків та жінок.

Складниками принципу правового статусу людини в державі є рівні права, свободи та обов'язки жінки і чоловіка, врахування особливостей (фізіологічних, психологічних тощо) статей у правовому регулюванні, система засобів гарантування рівності статей у державі [3, с. 107]. Одним із таких засобів є нормативно-правові акти.

Чинне законодавство України визнає важливість політики гендерної рівності як гарантію забезпечення рівних прав усіх громадян України. Це формально визначено в національних нормативно-правових актах, а також ратифікованих міжнародними документами.

Хотілося б загострити увагу на деяких нормах Конституції України, де чітко окреслено, що всі люди є рівними перед законом, а жінкам і чоловікам надаються рівні можливості у громадсько-політичній і культурній діяльності (ст.ст. 3, 21, 24, 51).

В українському законодавстві питання гендерної рівності також регулюються Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005 р.), Указом Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2007 р.), Наказом МОН «Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту» (2007 р.), Законом України «Про протидію торгівлі людьми» (2011 р.), Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012 р.), Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (2017 р.), Державною соціальною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року (2018 р.).

Малими кроками Україна прямує до вільного вибору. Для активних жінок України відбулася знакова подія – укладання угоди між Кабінетом Міністрів України та підрозділом ООН «ООН Жінки», про розширення прав та можливостей жінок України [7]. Важливе місце займають міжнародні документи, ратифіковані Україною, а саме: Загальна декларація прав людини (1948 р.);

Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини (1950 р.); Конвенція щодо рівної оплати праці (1951 р.); Європейська соціальна хартія (1961 р.); Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (1966 р.); Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні і політичні права (1966 р.); Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок (CEDAW, 1979 р.); Декларація ООН про соціальний прогрес (1993 р.); Віденська декларація прав людини (1993 р.); Конвенція про ліквідацію насильства щодо жінок; Пекінська декларація і платформа дій та інші підсумкові документи, прийняті на IV Всесвітній конференції про стан жінок «Дії в інтересах рівності, розвитку і миру» (1995 р.); конвенції, прийняті Міжнародною організацією праці (53 з 183); Міжнародна Конвенція № 156 про права працюючих із сімейними обов'язками (1981 р.); Конвенція ООН про права дитини і 2 факультативних протоколи до неї; Європейська декларація про рівність жінок та чоловіків (1998 р.); Європейська соціальна хартія (переглянута 1999 р.).

Системні проблеми у сфері реалізації рівних прав і свобод мала вирішити Національна стратегія у сфері прав людини (2015 р.), напрямами якої було попередження і протидія дискримінації, досягнення гендерної рівності [8]. На виконання цієї стратегії Кабміном було закріплено відповідний План дій [9]. Однак, за даними Громадської платформи моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини, за перші два роки План не виконувався з причин нерозуміння змісту заходів, небажання використовувати експертний потенціал, відірваності Плану від інших національних заходів та програм із врегулювання аналогічних питань, а також необізнаності посадовців щодо прав людини [10, с. 25]. І, дійсно, питання забезпечення рівності в можливості використовувати свої права не є для держслужбовців важливим. Вся діяльність публічних управлінців спрямована на реформацію діяльності і сфери, в якій вони працюють, досягнення економічної стабільності, врегулювання питань миру, а гендерні проблеми, як визнають самі посадовці, не є «серйозними».

Важливим документом стала Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., схвалена Постановою Кабміну, відповідно до якої обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям необхідно затвердити місцеві програми з відповідних питань [11].

Загалом чинне законодавство має досить ґрунтовну базу правових положень загального характеру та зобов'язань щодо забезпечення врівноваження можливостей для жінок і чоловіків у суспільних процесах: стосунках у сім'ї, трудовій діяльності тощо. Проте питання правової регламентації гендерної рівності в органах державного управління залишається нагальним для вирішення, необхідним є прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків у публічно-управлінській сфері.

Українські жінки становлять 54% населення, але історично вони були незначним чином представлені в уряді та Верховній Раді. Тим не менш українки постійно протистояли таким викликам, вони готові та здатні обіймати керівні посади [12].

І хотілось би звернути увагу, що, згідно з даними Державної служби статистики, станом на 1 січня 2019 р. кількість чоловіків в Україні становить близько 19 мільйонів, а жінок – майже 23. Але в органах державного управління все одно «правлять» чоловіки. За даними державної статистики, співвідношення жінок та чоловіків у структурі населення України є таким: 53,7% – жінки та 46,3% – чоловіки [13].

В Україні жінки ніколи не обіймали посаду Президента України. Досить цікавим фактом є дуже низьке представництво жінок у сфері керівництва і прийняття рішень. Хоча кількість народних депутаток має тенденцію до збільшення, Україна за жіночим представництвом у Верховній Раді дуже відстає від розвинених європейських країн, отже, знову постає питання про жіночі квоти.

29 серпня 2019 р. офіційно затверджений новий склад Верховної Ради та Кабінет Міністрів України. Хотілось би звернути увагу на новий склад із новими людьми, але ж знову ми натикаємося на гендерний розрив. До нової Верховної

Ради 9-го скликання обрано 88 жінок-депутаток. Головою Верховної Ради України був обраний чоловік. Склад керівництва Верховної Ради України – 2 чоловіки та 1 жінка. Народних депутатів IX скликання, що не входять до складу будь-якої фракції, загалом 37, із них – 31 чоловік, 6 жінок. Однак варто наголосити, що в попередньому складі парламенту кількість жінок-нардепів становила 54.

У Кабміні України на 24 міністри, які були призначені на посади, лише 6 місць надані представницям слабкої статі. На місцях серед губернаторів теж майже повністю відсутні жінки. Так, із 21 призначеного губернатора 4 жінки очолюють нині облдержадміністрації.

В Україні 75% державних службовців – жінки, але лише орієнтовно 30% жінок обіймають посади категорії «А» – державних секретарів міністерств, керівників апаратів судів тощо. [14]. Значно гіршими виглядають показники участі жінок в економічній та політичній сферах. Так, порівняно зі світовими показниками жіночого представництва в парламентах країн, у ВРУ жінки займають лише 12,5% проти 22% середнього світового показника [15]. Доречно зауважити, українські жінки не мають змоги поєднувати виховання дитини до 3 років та роботу, тому що скорочений день є тільки на папері в законодавстві, але на практиці багато роботодавців не надають змоги працювати або дистанційно.

Подивившись на склад місцевих органів публічного адміністрування та місцевих органів самоуправління, можна дійти висновку, що більшість посад адміністративних (фахівці, секретарі, спеціалісти тощо) – жінки, керівних (директори, начальники служб, завідувачі відділів) – чоловіки.

Отже, застосування комплексної політики гендерного перерозподілу в публічному управлінні та правотворчому процесі на державному й місцевому рівнях дасть змогу зробити розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також призведе до поступового подолання дискримінації, посилення прозорості та врівноважить права та інтереси чоловіків та жінок.

Крім того, повноваженнями з постійного державного моніторингу, а також з оцінювання заходів і програм гендерно

чутливого вищого адміністративного персоналу не наділено жодного органу.

Насамперед, в органах державного управління потрібно створити постійний діючий орган – Центр гендерної рівності (далі – ЦГР) зі штатом та кваліфікованими спеціалістами для збирання гендерної інформації, аналізу статистичних даних, контролю за дотриманням і виконанням програм подолання гендерного розриву, супроводу та консультування з питань гендерно орієнтованого бюджетування тощо.

Для підтримки ЦГР потрібно залучати іноземних інвесторів та довгострокові інвестиції. Для прийняття обґрунтованих рішень та вироблення пропозицій для подальшої державної стратегії, до складу ЦГР необхідно залучити науковців, що мають досвід та переймаються проблемою гендерного розриву. Не слід забувати і про представників громадських організацій. Саме громадськість через свої об'єднання нині є найоптимальнішою ланкою, що орієнтує державу на вирішення певної проблеми. ЦГР має проводити щомісячно моніторинг гендерного розриву.

Також необхідно виокремити заходи покарання та відповідальності за порушення законодавства України про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Тому ЦГР або його структурні відділення мали би розглядати правопорушення в органах публічного управління.

Рівність можливостей означає наділення жінок та чоловіків юридично однаковими правами в усіх сферах життя та юридичне забезпечення рівних умов їх здійснення. Запорукою успішного втілення будь-якої реформи, а також необхідною умовою успішної європейської інтеграції України є належне і дієве державне управління, що відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам і принципам належного врядування. Водночас зміни, які відбуваються у сучасній політико-правовій сфері на міжнародному і національному рівнях, формують нині новий світогляд щодо ролі жінки та чоловіка в суспільстві загалом і в системі публічного управління та державної служби зокрема.

Висновки і пропозиції. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна говорити про доволі серйозні кроки держави

у запровадженні політики гендерної рівності. Однак більшість антидискримінаційних дій має декларативний характер. Відсутність єдиного органу з контролю за дотриманням законодавства щодо врівноваження прав, інтересів та можливостей жінок і чоловіків не є позитивним моментом.

З огляду на складність вирішення проблеми розриву в доступі до публічного управління, заробітній платі, вкрай потрібен контроль і моніторинг фахових спеціалістів. Також варто докорінно змінювати законодавчу базу, яка б запрацювала. Держава має впроваджувати політику гендерної рівності в органах публічного управління, спираючись не тільки на заходи, розроблені державними органами, а й на прагнення громадських організацій, що є обізнаними з питань гендерних проблем.

Створення Центру Гендерної рівності практично допоможе оновити та втілити нормативну базу, а також завести механізм її реалізації на рівні державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Центр дасть змогу забезпечити рівні права та можливості для жінок і чоловіків.

Для успішної реалізації нормотворчих актів треба налагодити діалог ЦГР із виконавчими органами влади для подолання дисбалансу між експертами, які працюють у сфері створення таких норм, і тими, хто стежить за їх реалізацією та виконанням. Якщо налагодити цей зв'язок, то система запрацює злагоджено.

Отже, хотілося б зазначити, що останнім часом українське суспільство досягло прогресу в осмисленні гендерної проблематики. Звісно, щоб повністю подолати перешкоди, наша країна має пройти довгий шлях. Треба зосередити зусилля на зміцненні жіночого лідерства та підтримці участі жінок у політичних процесах, а також забезпечити належною увагою питання гендерної рівності в українському уряді.

Список використаної літератури:

1. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. URL: http://www.icps.com.ua/assets/uploads/files/genderna_pol_tika_s.pdf (дата звернення: 07.09.2019).

2. Сулова О.І. Аналіз державної політики та нормативно-правових актів на відповідність принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 90 с.
3. Руднева О. Гендерна рівність як принцип законодавства України. *Право України*. 2002. № 4. С. 104-108.
4. Гендерна політика в системі публічного управління України / М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, А. Алексєнко, О. Бутенко, В. Костик, О. Руденко, Н. Богданова; за заг. ред. К. Ващенко. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2018. 125 с.
5. Індекс глобального гендерного розриву: підсумки 2018 року і провал України. URL: <https://genderindetail.org.ua/season-topic/polityka/index-globalnogo-gendernogo-rozrivu-pidsumki-2018-roku-i-proval-ukraini-134904.html> (дата звернення: 12.09.2019).
6. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності : посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Київ, 2016. 36 с.
7. Український уряд підписав угоду з «ООН Жінки». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2494126-ukrainskij-urad-pidpisav-ugodu-z-oon-zinki.html> (дата звернення: 11.09.2019).
8. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2019).
9. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).
10. Семьоркіна К.О. Формування державної політики у сфері прав людини в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія «Державне управління»*. 2018. № 2(98). С. 22-27.
11. Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 р. № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> (дата звернення: 12.09.2019).
12. Заява Осната Лубрані, постійного і гуманітарного координатора ООН в Україні на підтримку рівноправної участі жінок у парламентських виборах. URL: <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4695-statement-of-osnat-lubrani-united-nations-resident-and-humanitarian-coordinator-in-ukraine-in-support-of-equal-participation-of-women-in-the-parliamentary-elections> (дата звернення: 09.09.2019).
13. Вікова структура населення України (1989-2019). URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/piramid/all.php> (дата звернення: 12.09.2019).
14. Зменшення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків – крок до забезпечення економічних прав. URL: <https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2019/08/%D0%94%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82-1.pdf> (дата звернення: 11.09.2019).
15. Скільки жінок серед нардепів, міністрів, мерів та голів сільрад. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/03/08/infografika/polityka/skilky-zhinok-serednardepiv-ministriv-meriv-ta-holiv-silrad> (дата звернення: 12.09.2019).

Vaki M., Ganich O. Organizational and legal support of gender equality policy in public administration bodies

The article deals with the issue of achieving gender equality in the law enforcement activities and overcoming gender discrimination in public administration. National legislation covering the legal provisions on gender equality, as well as international acts on gender are analyzed. The imbalance of rights and the gender gap in public administration are analyzed, namely, statistics on the percentage of female and male officials in different levels of government are presented.

The urgency of gender equality is determined not only by the fact that Ukraine belongs to countries where equal legal status is not only declared at the legislative level, but also by the fact that there is a public oppression of Ukrainian society on gender grounds. It is determined that, as a whole, the current legislation has a fairly sound basis of legal obligations

and obligations to ensure equal rights and opportunities for women and men in the processes of Ukraine. However, the issue of legal regulation of gender equality in public administration remains urgent in order to be resolved, and a special law is needed that would provide equal opportunities for women and men in public administration.

Given the complexity of addressing the gender gap, the paper argues for the need for control and monitoring by a single central body. The proposal to establish a permanent body, the Center for Gender Equality, which should implement a comprehensive policy of gender redistribution in public administration and law-making at the state and local levels, is justified.

It is concluded that the practical implementation of the regulatory framework and the mechanism of its implementation at the level of state administrations and local self-government bodies will allow to ensure equal rights and opportunities for women and men. The need for gender equality policy in public administrations is emphasized by means of gradual and fruitful activities, which can be developed jointly with public institutions that are aware of gender issues, and using the successful experience of foreign countries.

Key words: *gender equality, discrimination, gender gap, gender redistribution policy, legal regulation.*

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.34>**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАЦІЇ: НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ

У статті розкрито сутність поняття «охорона здоров'я» та понятійного конструкту «Державна політика України в галузі охорони здоров'я». Увага акцентується на тому, що здоров'я нації – одна з найбільших цінностей сучасної розвиненої держави, необхідна умова для її соціально-економічного розвитку. Зауважено, що наразі загострюється необхідність удосконалення державної політики України щодо збереження здоров'я нації та забезпечення повноцінного життя українців.

Окреслено нормативну базу для впровадження державної політики щодо збереження здоров'я нації та нової ідеології охорони здоров'я. Визначено нормативно-правові акти, в яких прописано основні засади державної політики України у сфері охорони здоров'я. Зокрема, охарактеризовано Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України, що є стратегічним планом у покращенні здоров'я нації, спрямованим на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України. Проаналізовано окремі положення Концепції розвитку системи громадського здоров'я. Окреслено стан громадського здоров'я як важливого чинника соціально-економічного розвитку держави.

Визначено основні напрями державної політики в галузі охорони здоров'я в контексті євроінтеграції України. Підкреслюється, що в сучасних умовах суспільного розвитку в державній політиці України необхідно робити акцент на формуванні здорового способу життя у людей всіх вікових категорій, поліпшенні якості медичної допомоги, що надається населенню державними й комунальними закладами охорони здоров'я, на забезпеченні фінансового захисту громадян у випадку хвороби тощо.

Ключові слова: громадське здоров'я, державна політика, збереження здоров'я нації, людський капітал, механізми державного управління, охорона здоров'я, управлінські заходи.

Постановка проблеми. Здоров'я нації – одна з найбільших цінностей сучасної розвиненої держави, необхідна умова для її соціально-економічного розвитку. Державна політика України, яка сьогодні перебуває на шляху до євроінтеграції, спрямована на наближення до європейських стандартів в охороні здоров'я, забезпеченні умов для збереження та зміцнення здорової нації через якісне медичне обслуговування та профілактичні заходи щодо безпеки й захисту здоров'я людини як передумови економічного зростання та потужного розвитку усіх сфер життя.

У сучасних умовах, з урахуванням впливу численних екологічних чинників на здоров'я людини, зростанням частотності окремих захворювань зростають

вимоги до державної політики, від виваженості якої залежить здоров'я української нації, що є запорукою успішного розвитку суспільства й потужного людського потенціалу держави. Наразі актуалізується проблема й державного контролю за цим процесом, саме тому й загострюється необхідність удосконалення державної політики України щодо збереження здоров'я нації та забезпечення повноцінного життя українців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної політики щодо збереження здоров'я та забезпечення повноцінного життя людей присвячено наукові розвідки таких учених, як М. Білинська (зокрема, монографію з питань державної політики у сфері охорони здоров'я [2]), С. Вовк (у докторській дисертації розглянуто й проаналізовано механізми

державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я [1]), Н. Карамішев (порушено проблему державного регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я, висвітлено принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави тощо [4; 5]), Н. Кризіна (питання державної політики в галузі охорони здоров'я в контексті Концепції розвитку охорони здоров'я населення України [6]), Я. Радиш (проблема вдосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я та впровадження Концепції розвитку охорони здоров'я населення України [2; 6]), М. Співак (зокрема, монографія, присвячена світовому та вітчизняному досвіду державної політики здоров'язбереження [21]), Н. Удовиченко (розкрито сутність принципів функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави [5]) тощо.

Мета статті – розкрити сутність понятійного конструкту «Державна політика України в галузі охорони здоров'я»; окреслити нормативну базу для впровадження державної політики щодо збереження здоров'я нації та нової ідеології охорони здоров'я; визначити основні напрями державної політики в галузі охорони здоров'я в контексті євроінтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Державна політика покликана своєчасно виявляти нагальні проблеми в розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, труднощі, суперечності та знаходити шляхи їхнього розв'язання. І однією з таких проблем є стан здоров'я людини і нації [21].

На цей час показники стану здоров'я нації (тривалість життя, фізичне та психічне здоров'я тощо) в Україні є дуже загрозливими, що зумовлює нагальну необхідність переосмислення розуміння цінності життя і здоров'я людини й розробку та впровадження нових механізмів державного управління щодо розвитку галузі охорони здоров'я.

Охорона здоров'я – це соціальна система, основною метою якої є боротьба за здоров'я громадян. З одного боку, це відповідальність щодо запобігання розвитку захво-

рювань і зміцнення здоров'я, формування здорового способу життя. З іншого боку, це система, метою якої є надання кваліфікованої медичної допомоги на основі визнаних світових традицій та сучасних тенденцій, з використанням останніх досягнень науки і техніки [5, с. 135].

Державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішого складника її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього та майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства загалом [2, с. 7].

Основні засади державної політики України у сфері охорони здоров'я прописані в таких нормативно-правових актах: Конституція України [6]; Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [8]; Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [15]; Концепція Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» [18]; Міжгалузєва комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки [13]; укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» [16] та «Про додаткові невідкладні заходи щодо протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні» [12] тощо.

В основу нової сучасної парадигми державної політики України у сфері охорони здоров'я має бути покладено розуміння того, що здоров'я людини – соціально-економічна цінність, а здійснення скоординованих дій, спрямованих на покращення здоров'я нації, – стратегічний пріоритет держави [2, с. 12].

Як зазначають Я. Радиш та Н. Кризіна, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України є стратегічним планом у покращенні здоров'я нації і спрямована на реалізацію положень Конституції

та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя [7].

У «Концепції розвитку системи громадського здоров'я» [19] зазначено, що збереження здоров'я та забезпечення повноцінного життя людей є одними з найважливіших цілей світової спільноти, відображених у засадах європейської політики «Здоров'я-2020: основи Європейської політики в підтримку дій держави та суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя». Концепція визначає систему громадського здоров'я як комплекс інструментів, процедур та заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства. Система громадського здоров'я як основа профілактичної медицини повинна передбачати основні заходи у сфері охорони здоров'я та бути спрямованою на збереження здоров'я населення і зменшення обсягу витрат на медичне обслуговування [19].

Стан громадського здоров'я є важливим фактором соціально-економічного розвитку держави, що оцінюється за демографічними показниками (народжуваність, смертність, природний приріст тощо) та показниками медичної статистики (захворюваність, хворобливість, тимчасова та тривала втрата працездатності, інвалідність тощо) [7].

У концепції наголошується на необхідності розробки механізмів збереження та зміцнення здоров'я населення, підвищення якості покращання демографічної ситуації в Україні й ефективності під час надання медичної допомоги, забезпеченні соціальної справедливості і прав громадян під час отримання медичної допомоги.

Як зауважує С. Вовк [1], втрати людського капіталу суттєво впливають на економічний, військовий та інтелектуальний потенціал країни. «Змінюються типи

відтворення населення, що впливає на демографічні процеси (зміни, рух). У різних регіонах світу цей процес відбувається неоднаково, що пояснюється різним рівнем відтворення населення» [1, с. 12],

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [22] 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»). Громадське здоров'я – один із основних векторів секторального співробітництва. Цією Угодою передбачено розвиток співробітництва в галузі охорони здоров'я з метою підвищення рівня здоров'я та захисту здоров'я громадян як передумови економічного зростання.

Таке співробітництво, зокрема, має охоплювати зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження інновацій та здійснення реформ [17]. Основними напрямками цього співробітництва є:

- зміцнення системи охорони здоров'я та її потенціалу в Україні, зокрема, шляхом здійснення реформ, подальшого розвитку первинної ланки охорони здоров'я та навчання персоналу;

- профілактика та боротьба з інфекційними захворюваннями (ВІЛ/СНІД і туберкульоз), підвищення готовності до появи високопатогенних захворювань та епідемій, упровадження Міжнародних медико-санітарних правил;

- профілактика та боротьба з неінфекційними захворюваннями шляхом обміну інформацією та кращими практиками, пропаганда здорового способу життя, вирішення основних детермінантів здоров'я і супутніх проблем, таких як охорона здоров'я матері та дитини, психічного здоров'я, залежність від алкоголю, наркотиків та тютюну, в тому числі імплементація Рамкової конвенції з боротьби проти тютюну від 2003 р.;

- забезпечення якості та безпеки речовин людського походження (кров, тканини і клітини);

– розповсюдження медичної інформації та знань, у тому числі запровадження підходу «включення питань охорони здоров'я до всіх політик», а також по лінії поступової інтеграції України до європейських мереж у галузі охорони здоров'я [3].

Принцип «включення питань охорони здоров'я до всіх політик» спрямований на розвиток співробітництва з іншими секторами економічної та суспільної сфери із визначенням конкретної мети (покращення показників здоров'я населення) й закріплює важливість і пріоритет охорони здоров'я в суспільстві. Вагомою ознакою Угоди про асоціацію з Україною є закріплення деталізованих переліків законодавчих актів Євросоюзу, що підлягають запровадженню в Україні з чітко визначеними термінами їх прийняття.

Відповідальним за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері громадського здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, яке повинно забезпечити поступове наближення українського законодавства до *acquis* ЄС, зокрема щодо інфекційних хвороб, служб крові, трансплантації тканин та клітин, а також щодо споживання тютюну.

У межах цієї Угоди Україна отримала від ЄС рекомендацію створити при Міністерстві охорони здоров'я України: 1) єдину інституцію, відповідальну за реалізацію політики у сфері громадського здоров'я; 2) Центр громадського здоров'я (перед початком адаптації національного законодавства) – єдиний національний орган, який опікується громадським здоров'ям за аналогією до Європейського центру профілактики та контролю хвороб. Основним завданням Центру є розвиток сфери громадського здоров'я та формування стійкої системи епідеміологічного нагляду в Україні.

Діяльність Міністерства охорони здоров'я України як основного органу, що відповідає за розвиток держави у напрямку збереження здоров'я нації, спрямована на формування умов для стабільного розвитку системи охорони здоров'я й подовження середньої очікуваної тривалості життя, на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя на довгострокову перспективу; націлена на підвищення якості надання медичної допомоги,

надання рівного доступу до медичних послуг і відновлення високих моральних, етичних, професійних принципів у діяльності медичного працівника та піднесення престижу медичної професії в суспільстві.

Уряд України, зокрема Міністерство охорони здоров'я, здійснює розробку механізмів запровадження співплатної медичної послуги за рахунок пацієнтів. Так, у 2017 р. було запроваджено нову модель фінансування системи охорони здоров'я, передбаченої Законом «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [11] та Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів» [10], розроблені згідно з Концепцією розвитку системи громадського здоров'я [19] та Концепцією реформи фінансування охорони здоров'я [20].

Окрім того, на державному рівні прийнято такі законодавчі та нормативно-правові акти: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [10]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку створення госпітальних округів» [14]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України» [20]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я» [19] тощо.

Усі вищезазначені Закони спрямовані на: створення стимулів до поліпшення якості медичної допомоги, що надається населенню державними та комунальними закладами охорони здоров'я; формування гарантованого пакету медичної допомоги, на отримання якого матимуть право всі без винятку громадяни України; встановлення чітких та прозорих гарантій держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги; забезпечення фінансового захисту громадян у разі хвороби; підвищення ефективності та справедливості розподілу публічних коштів на охорону здоров'я; скорочення неформальних платежів тощо.

Державні заходи мають передбачати:

- поетапне збільшення державних асигнувань в охорону здоров'я;
- забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- вирішення проблеми гігієни та благополуччя праці, профілактики;
- створення умов для формування і стимулювання здорового способу життя;
- здійснювати активну демографічну політику, яка спрямована на стимулювання народжуваності та зниження смертності, зміцнення репродуктивного здоров'я населення;
- забезпечення гармонійного фізичного та психічного розвитку дитини (раціональне харчування, оптимальні умови побуту, виховання і навчання);
- удосконалення соціального та правового захисту медичних та фармацевтичних працівників (Н. Кризина, Я. Радиш [7]).

Загалом державна політика щодо збереження здоров'я нації повинна передбачати створення нової людиноцентричної та здоров'яцентричної ідеології охорони здоров'я; розробки нових управлінських механізмів організації процесу формування здорового способу життя, забезпечення медичної та соціальної профілактики захворювань, реабілітації тощо. В основу нової ідеології охорони здоров'я має бути закладено:

- стимулювання державою соціальної спрямованості розвитку суспільства;
- заохочення державою підприємств та організацій, які активно інвестують пріоритетні напрями розвитку охорони здоров'я;
- впровадження у виробництво нешкідливих технологій, що забезпечують охорону життя та здоров'я громадян;
- забезпечення державою пріоритетного фінансування комплексних народногосподарських програм профілактики, своєчасного лікування, реабілітації та інших заходів щодо охорони здоров'я.

Висновки і пропозиції. Вирішення проблеми вдосконалення державної політики щодо збереження здоров'я нації, що є однією з найбільших суспільних цінностей, є необхідною умовою для соціально-економічного розвитку України. Оскільки політика держави має євроінтеграційний вектор спрямування, одним з основних завдань державного управління в галузі охорони

здоров'я населення є забезпечення поступового наближення до європейських стандартів у цій сфері шляхом здійснення її системного реформування, зокрема, доведення стану медичного обслуговування всіх без винятку громадян України до рівня розвинутих європейських держав і визнання першочерговості профілактичних заходів.

Отже, в сучасних умовах суспільного розвитку в державній політиці України, на нашу думку, необхідно робити акцент на вирішенні завдань, спрямованих на формування здорового способу життя у людей всіх вікових категорій, на поліпшення якості медичної допомоги, що надається населенню державними й комунальними закладами охорони здоров'я, та на забезпечення фінансового захисту громадян у разі хвороби тощо.

Список використаної літератури:

1. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореферат дис. ... докт. з держ. управл. : 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Економічний компонент угоди про асоціацію між Україною та ЄС: професійний аналіз та публічна дискусія. URL: http://www.ier.com.ua/ua/Ukraine_EU_project.
4. Карамішев Д.В. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я : дис. ... д-ра наук держ. управління: 25.00.02; Національна академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. Донецьк, 2007. 494 с.
5. Карамішев Д.В., Удовиченко Н.М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17-18 квітня 2008, м. Львів. С. 129-136.
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Кризина Н.П., Радиш Я.Ф. Державна політика галузі охорони здоров'я в контексті Концепції розвитку охорони здоров'я населення України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05knpznu.pdf>.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я : Закон України від 06.04.2017 №2002-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів» : Закон України від 07.12.2017 р. № 2233-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19>.
11. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів : Закон України. № 2168-VIII від 19.10.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
12. Про додаткові невідкладні заходи щодо протидії ВІЛінфекції/СНІДу в Україні» від 12 грудня 2007 р. №1208/2007 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента №481/2010 від 02.04.2010) : Указ Президента України. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1208/2007>.
13. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2002 р. №14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2002-%D0%BF>.
14. Про затвердження порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF/>.
15. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 грудня 2000 року. №1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
16. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 25.09.2011 №906/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1694/2005>.
17. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678>.
18. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. №1164-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/244717787>.
19. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 листопада 2016 р. №1002-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249618799>.
20. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. №1013-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249626689>.
21. Співак М.В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.
22. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU14097.html.

Polkovnikova N. The state policy of Ukraine regarding national health protection: regulatory aspects

The article describes the essence of the concept of "health care" and the conceptual construct "State policy of Ukraine in the field of health care". Emphasis placed on the fact that the health of the nation is one of the greatest values of a modern developed state, a necessary condition for its socio-economic development. It noted that the need to improve the state policy of Ukraine to preserve the health of the nation and to ensure the full life of Ukrainians is becoming increasingly acute.

The legislative framework for the implementation of the state policy on preserving the health of the nation and the new ideology of health care outlined. The legal acts on the basic principles of the state policy of Ukraine in the field of health care defined. In particular, the Concept of Health Development of the Ukrainian Population described as a strategic plan for improving the health of the nation. The concept aimed at implementing the provisions of

the Constitution and laws of Ukraine regarding the provision of accessible qualified medical care to every citizen of Ukraine. Some provisions of the Concept of Public Health System Development analyzed. The state of public health as an important factor in the socio-economic development of the state is outlined.

The main directions of the state health policy in the context of Ukraine's European integration identified. It is emphasized that in the current conditions of social development in the state policy of Ukraine it is necessary to emphasize on the formation of healthy lifestyle among people of all ages, improving the quality of medical care provided to the population by state and communal health care institutions, providing financial protection of citizens in case diseases, etc.

Key words: *public health, public policy, nation's health care, human capital, government mechanisms, health care, management activities.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 005.331.6:331.5

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.35>

Я. В. Качан

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

СУТНІСТЬ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена з'ясуванню сутності професійного розвитку публічних службовців державної служби зайнятості України. У статті доведено, що вимоги, які нині суспільство ставить до професійної діяльності публічних службовців, передбачають не тільки посилення відповідальності та ефективності у процесі її здійснення, а й постійне підвищення державними службовцями рівня власної професійної кваліфікації. Публічним службовцям для якісного виконання своїх обов'язків нині недостатньо володіти лише вузькопрофільними знаннями, їм необхідні знання й розуміння механізмів взаємодії держави, суспільства та окремих громадян. Встановлено, що нині професійний розвиток публічної служби має фундаментальне значення в контексті післядипломної освіти державних службовців, адже будь-які політичні стратегії формуються та реалізуються через призму людини. Окреслено розгляд професійного розвитку як: системно-організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників та вдосконалення структури персоналу; забезпечення і організацію процесу навчання для досягнення поставлених організацією цілей; удосконалення навичок та вмінь, розширення обсягу знань, підвищення компетенції, схильності до навчання і ентузіазму співробітників на всіх рівнях організації, що сприяє безперервному зростанню. Наведено сутність професійної компетентності персоналу, а також визначено розбіжності у поняттях «професійний розвиток» і «професійне навчання», які вважаються тотожними і рівнозначними. Встановлено, що здебільшого відбувається підміна одного поняття іншим, а якщо ж підходити до цих визначень ширше, то «професійне навчання» є тільки частиною «професійного розвитку». Отже, професійне навчання є процесом отримання знань, необхідних для усунення невідповідності між необхідним обсягом знань і умінь і тим, який є у службовця на поточний момент часу. Для вирішення цієї проблематики потрібно реалізувати право публічного службовця на отримання професійної освіти, в тому числі додаткової.

Ключові слова: компетенція, компетентність, професійний розвиток, публічна служба, служба зайнятості.

Постановка проблеми. Ефективність роботи будь-якої керуючої структури і органів публічної служби зокрема суттєво визначається підбором кадрів, їх професійною підготовкою, діловими і людськими

якостями, здатністю швидко і раціонально виконувати свої функціональні обов'язки. Не є виключенням службовці державної служби зайнятості України, до яких постійні зміни умов, що пов'язані з триваючою реформою децентралізації, висувають додаткові вимоги. Але нині далеко не

всі вони відповідають цим вимогам. Очевидно, що завдання щодо вдосконалення організації діяльності в органах публічної влади, підвищення якості і розширення масштабів підготовки кадрів для роботи в цих структурах набули першорядного значення, оскільки їх вирішення здатне різко підвищити кадровий потенціал і, як наслідок, ефективність роботи органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням професійного розвитку, зокрема публічних службовців, присвячували свої праці такі провідні науковці, як Е. Борисова [1], В. Гриньова [2], Н. Жиденко [8], О. Жигло [3], А. Казановський [4], Н. Липовська [5], М. Нинюк [6], А. Рачинський [8] та інші. Проте станом на сьогодні актуальним є дослідження сутності професійного розвитку публічних службовців державної служби зайнятості України, що зумовило вибір теми цієї статті.

Метою статті є з'ясування сутності професійного розвитку публічних службовців державної служби зайнятості України.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення тенденції розвитку та вдосконалення системи професійного розвитку публічних службовців державної служби зайнятості України мають бути спрямовані на максимальне наближення здобутих ними умінь, знань, навичок, а також особистісного досвіду до готовності використовувати їх у професійній діяльності. У зв'язку з цим реформа державної служби визнана Стратегією однією з першочергових. На цьому шляху уже зроблено перші кроки: Кабінетом Міністрів України розроблено та затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 рр.; Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державну службу». Ці нормативно-правові акти визначають нові завдання та принципи роботи публічних службовців, виконання та дотримання яких дасть змогу наблизити інститут державної служби України до європейських стандартів управління.

Вимоги, які нині суспільство ставить до професійної діяльності публічних службовців, передбачають не тільки посилення відповідальності та ефективності у про-

цесі її здійснення, а й постійне підвищення державними службовцями рівня власної професійної кваліфікації. Публічним службовцям для якісного виконання своїх обов'язків нині недостатньо володіти лише вузькопрофільними знаннями, їм необхідні знання й розуміння механізмів взаємодії держави, суспільства та окремих громадян.

Нині Україна у процесі поступової інтеграції до правового простору Європейського Союзу наполегливо реформує систему державно-управлінських відносин. Європейські виміри реформи закріплені у схваленому в 2010 р. Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», п. 1 ст. 3 якого визначив серед основних засад політики у сфері розбудови державності модернізацію державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності [7].

Професійний розвиток публічної служби включає розвиток особистості публічного службовця, що передбачає певну динаміку властивостей і якостей, виражених у вигляді «розвитку» особистості. Однак процес розвитку не складається тільки з росту й удосконалення. Вплив особистості на професійний розвиток може бути позитивним (вибір професії, якість професійної адаптації, розвиток професійної творчості і майстерності) і негативним, що перешкоджає становленню особистості професіонала (відсутність позитивної мотивації, наявність особистісних якостей, заважають професійної діяльності).

Нині професійний розвиток публічної служби має фундаментальне значення в контексті післядипломної освіти державних службовців, адже будь-які політичні стратегії формуються та реалізуються через призму людини.

На зазначеному етапі суспільних перетворень, коли людський розвиток та людина, зокрема, постали в центрі всесвіту, питання професіоналізації державних службовців набуває не тільки актуальності, але й визначає вектор розвитку країн та планети загалом. Для України професійна підготовка кадрів є особливо важливою не тільки з урахуванням глобальних процесів, а й в контексті необхідності запровадження системо-перетворюючих

реформ, що зумовлює наявність результативної системи функціонування суб'єктів публічного управління. Своєю чергою, професійна підготовка державних службовців передбачає розкриття професійного потенціалу людини, що для нашої держави є визначальним у контексті утвердження незалежної сильної європейської держави.

Отже, головні питання, що постають перед Україною на сучасному етапі її функціонування, піднімають проблему щодо професіоналізації людських ресурсів, тобто людей, що мають пряме відношення до публічної служби. Успішне вирішення цієї проблеми можливе за умови акмеологізації безперервної професійної освіти державних службовців.

На думку А. Рачинського та Н. Жиденко, становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України до стандартів Європейського Союзу, проведення адміністративної реформи, зокрема реформи системи державної служби, потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів державної влади, формування професійно підготовленого кадрового резерву для заміщення посад у структурах державного апарату [8, с. 10].

Отже, з метою з'ясування сутності професійного розвитку публічних службовців державної служби зайнятості України звернемося до основних визначень професійного розвитку.

Як зазначає науковець О. Жигло, професійний розвиток – це рівноспрямований, нерівноважний і відкритий процес зміни особи в результаті освоєння і виконання професійно-освітньої і професійної діяльності [3].

Досить часто професійний розвиток у сучасній літературі розглядається як основний результат навчання, який визначають як:

– системно-організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників та вдосконалення структури персоналу;

– забезпечення й організацію процесу навчання для досягнення поставлених організацією цілей;

– удосконалення навичок та вмінь, розширення обсягу знань, підвищення компетенції, схильності до навчання і ентузіазму співробітників на всіх рівнях організації, що сприяє безперервному зростанню [2, с. 259].

Отже, професійний розвиток персоналу – це досить складна система та безперервний процес, що реалізовується через комплекс освітніх, практичних, соціально-культурних, комунікаційних та мотиваційних заходів, спрямованих на навчання, підвищення кваліфікації, розвиток ділових якостей, соціально-особистісний розвиток, оцінку та адаптацію персоналу до виробничих та організаційних змін [1, с. 132].

Якщо підходити до визначення професійного розвитку публічних службовців з академічної точки зору, то потрібно говорити про безперервне підвищення кваліфікації, отримання нових знань і вдосконалення вже наявних. Обов'язково варто говорити і про вдосконалення необхідних в роботі навичок, умінь, практики спілкування з людьми. І важливим фактором, що визначає професійний розвиток, мають стати функціональні вимоги посади, можливості розвитку кожної конкретної особистості, вже набуті знання та навички. Обов'язково має враховуватися і наявний досвід роботи на управлінських посадах, який потенційно може стати в нагоді у роботі. Неможливим є досягнення необхідного рівня професіоналізму, якщо службовець не розвивається і не росте професійно.

Новий Закон України «Про державну службу» утверджує застосування компетентного підходу в системі підвищення кваліфікації державних службовців. Варто зазначити, що компетентний підхід став реакцією системи підготовки кадрів на зміну соціально-економічних умов та процесів, що викликані розвитком ринкової економіки. Цей сучасний підхід, який впроваджено в країнах Європейського Союзу, не лише змінює зміст професійного навчання, а в органічному поєднанні з сучасними технологіями організації професійної підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації кадрів, став ефективним інструментом управління персоналом та організації його навчання на основі системи професійних компетенцій. Це, на думку А. Казановського, має прояв в органічному поєднанні функціональних та особистісних характеристик працівників, що необхідні для успішного виконання професійної діяльності та є проявом компетенцій як основи формування професіоналізму [4].

Для публічного службовця його професійна компетентність може розглядатися як відповідність і узгодженість між вимогами, що пред'являються до посади (кваліфікаційними характеристиками), і тим рівнем професіоналізму, особистісних якостей, які він готовий пред'явити для найбільш ефективної роботи на обійманій посаді (соціально-професійні показники). Постійний і безперервний професійний розвиток, підвищення кваліфікації має стати основним напрямом кадрової політики в тих випадках, коли йдеться про підвищення професійної компетентності службовців. Початкове формування професійної компетентності, її формування та подальший розвиток мають бути безперервними і супроводжувати всі етапи служби на публічних посадах.

Вітчизняними дослідниками М. Судаковим і Л. Фокас компетентність розуміється як професійне знання основ і технологій професійної діяльності, а також як ефективні методи й засоби досягнення цілей, сукупність отриманих професійних знань, умінь реалізувати їх задля виконання професійних функцій і завдань [10, с. 7].

Підкреслимо, що формування та розвиток професійної компетентності персоналу передбачає певні інституційні канали, процедури оцінки персоналу (оцінювання, атестації, іспити та ін.), її зовнішню професійну мотивацію (стимулювання) в межах функції контролю, а також інші фактори – професійні орієнтації, адаптації, активізації, навчання, виховання. Визначення рівня компетентності державного службовця, на думку М. Нинюк, включає в себе перевірку дотримання ним загальних правил поведінки, патріотизму, оцінку особистих моральних чеснот (справедливості, працелюбності, відповідальності, чесності, доброзичливості, толерантності,

тактовності тощо); стимулом професійної діяльності на державній службі постає особистий приклад керівника [6, с. 561]. Професійно важливі якості державного службовця, наведені М. Нинюк, стосуються, насамперед, його професійної культури, яка, з одного боку, формує професіоналізм кадрів, а з іншого – не може бути єдиним критерієм оцінювання професійної компетентності.

У науковій літературі, поряд із дискусією про те, з чого складається професійна компетентність, триває процес визначення найважливіших професійних якостей державного службовця, «ідеалу його діяльності». Вказується на важливість детального вивчення питання статусу державного службовця, кола його компетенції, аби чіткіше визначити його професійну компетентність. Справедливо наголошується, що в існуючій формі він (ідеал, модель професійної діяльності) навряд чи існує як такий. Імовірно, констатується факт, що професійно важливі якості державного службовця, що розроблені наукою, навряд чи можна називати такими, які можна використати на практиці. Це зумовлено тією обставиною, що професія та професійна діяльність державного службовця є досить складними поняттями, і тому будь-які спроби здійснити найповніше їх описання приречені на невдачу.

У країнах-членах ЄС здійснювався пошук методу, спрямованого на забезпечення базових вимог до посади чи типу посади, а гідна оцінка заслуг державних службовців у процесі розвитку службової кар'єри є головною умовою професіоналізації служби [9, с. 66]. Вказаний підхід є логічним, наприклад, щодо вчорашніх випускників вищих навчальних закладів, у котрих професійні умінь, навички та досвід можуть сформуватися з часом. Найчастіше професійну компетентність вчені вважають основою професіоналізму. Однак, із нашої позиції, до цієї основи варто включити, як мінімум, професійну культуру, професійну наукованість та професійний досвід. Формування зазначених якостей персоналу перебуває у взаємодії між собою. Наприклад, не можна сформувати високий та стійкий рівень професійної культури без професійного досвіду

та навпаки. На логічність обґрунтування такого погляду на зміст професійної компетентності вказує думка Н. Липовської, яка професійну компетентність називає головним когнітивним компонентом підсистеми професіоналізму діяльності [5].

Розбіжність у поняттях, відсутність чітких і загальноприйнятих визначень часто призводить до того, що поняття «професійний розвиток» і «професійне навчання» вважаються тотожними і рівнозначними. Здебільшого відбувається і підміна одного поняття іншим. Якщо ж підходити до цих визначень ширше, то «професійне навчання» є тільки частиною «професійного розвитку». Професійне навчання – процес отримання знань, необхідних для усунення невідповідності між необхідним обсягом знань і умінь і тим, який є у службовця на поточний момент часу. Професійний розвиток є більш широким поняттям і включає в себе не тільки процес отримання знань, а й вивчення можливостей їх застосування, зростання особистісного, а не тільки професійного. Обов'язково в професійний розвиток мають включатися розвиток і вдосконалення якостей, необхідних особистості для можливості здійснення своїх посадових повноважень. Професійне навчання є значущою, але тільки частиною професійного розвитку.

Результатом вирішення всіх цих питань має стати реалізація права публічного службовця на отримання професійної освіти, в тому числі додаткового.

Висновки і пропозиції. З огляду на все вищесказане можна і потрібно розуміти, і приймати додаткове професійне навчання як обов'язкову частину професійного розвитку сучасного публічного службовця. Наріжним каменем кадрової політики стає постійне і безперервне підвищення професійних якостей кадрового складу публічної служби. Обов'язкове підвищення професійної компетентності на цьому етапі є не менш, а істотно і більш важливим завданням, ніж розвиток і формування професійних якостей службовця. Формування, навчання, підтримка професійного рівня публічних службовців нині є однією з найважливіших задач, що стоять перед державною кадровою політикою. Необхідно формувати новий методологіч-

ний підхід до формування та оцінки професійного розвитку публічних службовців. Дієвий результат, який має бути досягнутий у процесі вирішення цього завдання, – якісні і відчутні зміни в кадровому складі органів публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Борисова Е.А. Управление персоналом для современных руководителей. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 445 с.
2. Гриньова В.М., Новікова М.М., Салун М.М., Краснонос О.М. Адміністративне управління трудовим потенціалом : навч. посібник. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2004. 428 с.
3. Жигло О.О. Развитие информационной культуры преподавателя. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/31237/1/25.pdf>.
4. Казановський А.В. Розробка профілю компетенцій керівних кадрів базового центру зайнятості: грані проблеми. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2012. № 2. С. 19-23
5. Липовська Н.А. Інтерпретація професійної компетентності фахівців в акмеологічному дискурсі. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2009. Вип. 5. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ujm/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R3/Lipovska.pdf>.
6. Нинюк М. Особливості формування морально-етичних якостей державних службовців в умовах інтеграції України до світового співтовариства. *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., Київ, 29 трав. 2003 р. Київ : Вид-во НАДУ, 2003. Т. 2. С. 560-562.
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. №2411-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
8. Рачинський А.П., Жиденко Н.А. Забезпечення професійного розвитку державних службовців: досвід Литовської республіки. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2014. № 1. С. 10-18.
9. Развитие эффективности и профессионализма у государственной службе (публ. SIGMA). Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 82 с.
10. Судаков М.В., Казановський А.В., Фокас Л.М. Професійна компетентність керівника базового центру зайнятості : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2GD 167 с.

Kachan Ya. Satisfaction of professional development of public workers of the state employment service of Ukraine

The article is devoted to finding out the essence of professional development of public employees of the State Employment Service of Ukraine. In the article it is proved that the requirements that society puts to the professional activity of public servants today provide not only for increasing the responsibility and efficiency in its implementation, but also for the constant improvement of the level of professional servants by civil servants. Today, public servants need to have only narrow-minded knowledge to perform their duties qualitatively, they need knowledge and understanding of the mechanisms of interaction between the state, society and individual citizens. It is established that today, the professional development of public service is of fundamental importance in the context of postgraduate education of civil servants, because any political strategies are formed and implemented through the lens of a person. Consideration of professional development is outlined as: system-organized process of continuous professional training of personnel to prepare him for the performance of new production functions, professional qualification promotion, formation of reserve managers and improvement of staff structure; providing and organizing a training process to achieve the goals set by the organization; improving skills and competences, expanding knowledge, enhancing competence, aptitude for training and enthusiasm for employees at all levels of the organization, which contributes to continuous growth. The essence of the professional competence of the staff is given, as well as the differences in the concepts of "professional development" and "vocational training", which are considered identical and equivalent. It is established that in most cases there is a substitution of one concept for another, but if we approach the definitions more broadly, "vocational training" is only part of "professional development". Therefore, vocational training is the process of acquiring the knowledge necessary to eliminate the mismatch between the required amount of knowledge and skills and that of the employee at the current time. To solve this problem, it is necessary to exercise the right of a public servant to receive professional education, including additional education.

Key words: competence, competence, professional development, public service, employment service.

НОТАТКИ