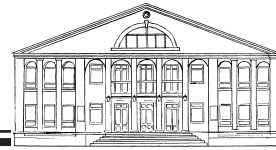


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

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

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

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

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

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

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

виходить 4 рази на рік

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

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

Засновники:

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



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

**Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
4 листопада 2020 р., протокол № 3**

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2020. –
№ 4. – 340 с.

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

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

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

Здано до набору 27.10.2020.
Підписано до друку 06.11.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0121/18.

ЗМІСТ

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

<i>О. І. Зінсу</i> ПРАВОВЕ ВИХОВАННЯ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ, ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....	10
<i>Ю. С. Разметаєва</i> ЦИФРОВІ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЕКСТРАТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ В ЇХ ЗАХИСТІ.....	18

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Г. В. Берченко</i> ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ ТА АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В АСПЕКТІ ДОКТРИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО БЛОКУ.....	24
<i>Т. А. Грабович</i> "RESTITUTIO IN INTEGRUM" ТА "RESTITUTIO IN PRISTINUM" У ДОКТРИНІ ТА ПРАКТИЦІ ПРАВА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	31

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>Є. Ф. Бобонич, О. М. Коморна, М. К. Карпич</i> СПІЛЬНІ МАЙНОВІ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА СОРТИ РОСЛИН В УКРАЇНІ.....	37
--	-----------

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

<i>О. С. Погорєлова</i> НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ ЦИФРОВОЇ РОБОТИ.....	43
<i>О. А. Яковлєв</i> ДО ПИТАННЯ ПРАВА ДИСТАНЦІЙНИХ ПРАЦІВНИКІВ НА НАЛЕЖНІ, БЕЗПЕЧНІ І ЗДОРОВІ УМОВИ ПРАЦІ.....	51

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>В. В. Горбонос</i> ЕКСПЕРТНА СЛУЖБА МВС УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ.....	57
<i>К. В. Довгунь</i> ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....	64
<i>В. В. Крикун</i> РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ.....	71
<i>О. Ю. Курцев</i> ПРИНЦИП УНІТАРИЗМУ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	78

<i>Р. І. Лемеха</i> РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ В ПРОЦЕСІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ.....	85
---	-----------

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Л. М. Дубчак</i> РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАСУДЖЕНИХ У МІЖНАРОДНІЙ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАВОЗАХИСНІЙ СИСТЕМІ.....	93
<i>В. І. Женунтий, Ю. Н. Черноус</i> УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ХУЛИГАНСТВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....	101
<i>А. А. Надоев</i> ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИОКРЕМЛЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ`ЄКТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	109
<i>Н. М. Свириденко</i> ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛУ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ПЕРШІ РОКИ ПЕРЕБУВАННЯ УКРАЇНИ У СКЛАДІ РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ (1922–1939 РР.).....	115

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

<i>В. В. Арешонков</i> ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ.....	121
<i>Є. С. Немчинов</i> УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В ДОКАЗУВАННІ В РАЗІ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ.....	128
<i>О. М. Скрябін</i> ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	134

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Кириллюк</i> ПОНЯТТЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	139
<i>В. В. Пержун</i> МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	146
<i>Н. В. Щербак</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ З ПИТАНЬ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ЇХ УПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ (В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ).....	153

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. В. Барановський</i> ФОРМУВАННЯ НОВІТНІХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ.....	166
--	------------

<i>А. А. Бернацький</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	172
<i>О. П. Беляєва</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЦЬОЮ ОСВІТОЮ.....	178
<i>О. І. Бобровський</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД.....	185
<i>Г. М. Буканов</i> ІНТЕГРАЛЬНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО І ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	198
<i>Ж. З. Денисюк</i> ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ГІБРИДНОГО ПРОТИСТОЯННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ.....	205
<i>О. В. Духневич</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	211
<i>І. В. Кива</i> ОСНОВИ ЕВОЛЮЦІЙНОГО ВИВЧЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	217
<i>Л. І. Котляр</i> ОСОБИСТІСНА ГОТОВНІСТЬ ДО ЗМІН ТА ПРОКРАСТИНАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	222
<i>В. О. Круть</i> ЛОБІЗМ ЯК ФОРМА ПРОЯВУ КОРУПЦІЇ.....	227
<i>І. В. Кукін</i> МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ.....	233
<i>А. О. Лисий</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ PR-ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ.....	241
<i>Д. С. Лікарчук</i> ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНФЛІКТОЛОГІЧНИЙ ВИМІР.....	250
<i>Н. В. Лікарчук</i> КРИЗИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ.....	256
<i>А. В. Мерзляк, Ю. В. Віхорт</i> ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	262
<i>М. О. Нікульчев</i> МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ СФЕРИ: ПОНЯТТЯ І СКЛАДНИКИ.....	270
<i>Ю. О. Тітова</i> ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СХОВИЩА ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ І ДОРОГОЦІННОГО КАМІННЯ УКРАЇНИ.....	277
<i>Т. В. Хайлова, О. В. Роженко</i> ФУНКЦІОНАЛЬНА ЗАЛЕЖНІСТЬ ВЛАДИ ТА ОСОБИСТОСТІ В МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОГО (ДЕРЖАВНОГО) УПРАВЛІННЯ.....	285

І. І. Хожило, Є. І. Бородін, В. Г. Шевцов
ОБЛАСНА СТОМАТОЛОГІЧНА ПОЛІКЛІНІКА
ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ
МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ: НОВІ ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ..... **292**

О. В. Чорний
РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
ЩОДО РОБОТИ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19:
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ..... **301**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Т. В. Філіпенко, М. С. Репін
ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ
СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ..... **307**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

К. А. Мякота
ПРАВОВІ ОСНОВИ ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ
В МЕЖАХ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ **313**

О. О. Прасов
ПРАВО НА ІМ'Я ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ..... **320**

А. В. Рижий
ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ:
ПРАВОВА ПРИРОДА, ОСОБЛИВОСТІ СПРАВЛЯННЯ..... **325**

О. О. Семчик
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КВАЗІФІСКАЛЬНИХ ПЛАТЕЖІВ
В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ПОРТОВИХ ЗБОРІВ..... **331**

РЕЦЕНЗІЇ

В. Я. Настюк
РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ
І. Д. ПАСТУХА «ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ
ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ»..... **338**

.....

CONTENTS

.....

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL THOUGHT

Zinsu O.
LEGAL EDUCATION AS A COMPONENT
OF THE SYSTEM OF PREVENTION AND COUNTERACTION
TO DOMESTIC VIOLENCE.....10

Razmetaeva Yu.
DIGITAL HUMAN RIGHTS AND PROBLEMS
OF EXTRATERRITORIALITY IN THEIR PROTECTION.....18

CONSTITUTIONAL LAW MUNICIPAL LAW; INTERNAQTIONAL LAW

Berchenko H.
DECLARATION ON THE STATE SOVEREIGNTY OF UKRAINE
AND THE ACT OF DECLARATION OF INDEPENDENCE
IN THE ASPECT OF THE DOCTRINE OF THE CONSTITUTIONAL BLOCK.....24

Hrabovych T.
"RESTITUTIO IN INTEGRUM" AND "RESTITUTIO IN PRISTINUM"
IN THE DOCTRINE AND PRACTICE OF THE LAW
OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY.....31

CIVIL LAW AND PROCEDURE, FAMILY LAW

Bobonych E., Komorna O., Karpuch M.
JOINT PROPERTY RIGHTS OF INTELLECTUAL PROPERTY
ON PLANT VARIETIES IN UKRAINE.....37

LABOR LAW; RIGHT TO SOCIAL PROTECTION

Pohorielova O.
THE MAIN ASPECTS OF REFORMING THE LABOR LAW
IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF DIGITAL WORK.....43

Yakovlev O.
ON THE RIGHT OF REMOTE WORKERS TO APPROPRIATE,
SAFE AND HEALTHY WORKING CONDITIONS.....51

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Horbonos V.
EXPERT SERVICE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF UKRAINE AS A SUBJECT OF FORENSIC ACTIVITY:
CONCEPTS AND FEATURES.....57

Dovhun K.
CONCEPTS AND CHARACTERISTICS OF ACTORS
IMPLEMENTING MEASURES IN THE FIELD
OF PREVENTING AND COMBATING DOMESTIC VIOLENCE.....64

<i>Krykun V.</i> THE ROLE OF THE PUBLIC AS SUBJECTS OF PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN UKRAINE.....	71
<i>Kurtsev O.</i> THE PRINCIPLE OF UNITARISM AND THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF UKRAINE.....	78
<i>Lemekha R.</i> IMPLEMENTATION OF THE ANTI-CORRUPTION STRATEGY IN THE PROCESS OF PRACTICAL FUNCTIONING OF CUSTOMS REGIMES IN UKRAINE.....	85

**CRIMINAL LAW; CRIMINOLOGY
CRIMINAL EXECUTIVE LAW**

<i>Dubchak L.</i> DEVELOPMENT OF MECHANISMS FOR RIGHTS PROTECTION OF JUVENILE CONVICTS IN INTERNATIONAL AND DOMESTIC HUMAN RIGHTS POLICY.....	93
<i>Zhenuntiy V., Chornous Yu.</i> CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR HOOLIGANISM UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT.....	101
<i>Nadoiev A.</i> PROBLEMS OF LEGISLATIVE SEPARATION OF MILITARY AUTHORITY AS A SUBJECT OF CRIMINAL LIABILITY	109
<i>Svyrydenko N.</i> PECULIARITIES OF SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF THE PERSONNEL OF PENAL INSTITUTIONS DURING THE FIRST YEARS OF UKRAINE'S BEING A PART OF THE SOVIET UNION (1922-1939).....	115

**CRIMINAL PROCEDURE; FORENSIC SCIENCE
LEGAL ENQUIRY; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY**

<i>Areshonkov V.</i> INFORMATION SUPPORT OF TECHNICAL-FORENSIC RESEARCH IN CRIME INVESTIGATION.....	121
<i>Nemchynov Ie.</i> PROVING OF PROSECUTOR IN THE REVIEW OF COURT DECISIONS ON NEWLY DISCOVERED CIRCUMSTANCES.....	128
<i>Scriabin O.</i> FEATURES OF THE INVESTIGATION OF CRIMES IN THE FIELD OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	134

**METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<i>Kyryliuk O.</i> THE CONCEPT OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES.....	139
<i>Perzhun V.</i> METHODS OF RESEARCH OF MANAGEMENT CULTURE IN PUBLIC MANAGEMENT.....	146
<i>Shcherbak N.</i> INTERNATIONAL STANDARDS ON GENDER EQUALITY ISSUES AND THEIR IMPLEMENTATION IN UKRAINE (IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM).....	153

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Baranovskyi M.</i> FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNCTIONING MECHANISMS OF FISCAL SERVICE INSTITUTES.....	166
<i>Bernatskyi A.</i> ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM AS A TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM.....	172
<i>Bieliaieva O.</i> REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF STATE AND PUBLIC MANAGEMENT OF PROFESSIONAL PRE-HIGHER EDUCATION.....	178
<i>Bobrovskyi O.</i> IMPROVING THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS: A METHODOLOGICAL APPROACH.....	185
<i>Bukanov H.</i> AN INTEGRATED MODEL FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT POLICY IN THE REGION IN THE CONTEXT OF PUBLIC AND PUBLIC ADMINISTRATION.....	198
<i>Denysiuk Zh.</i> INFORMATION POLICY IN CONDITIONS OF HYBRID CONFRONTATION AS A MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF NATIONAL STRATEGIC COMMUNICATIONS.....	205
<i>Dukhnevych O.</i> REGULATORY ASPECTS OF PIFC IN UKRAINE REGULATION.....	211
<i>Kyva I.</i> FUNDAMENTALS OF THE EVOLUTIONARY STUDY OF THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ON STATE REGULATION OF LAW ENFORCEMENT.....	217
<i>Kotliar L.</i> PERSONAL READINESS FOR CHANGE AND PROCRASTINATION OF CIVIL SERVANTS IN THE PROCESS OF MANAGEMENT.....	222
<i>Krut V.</i> LOBBYING AS A FORM OF CORRUPTION.....	227
<i>Kukin I.</i> METHODS AND TOOLS FOR THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY ENSURING IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND ITS BORDER SECTOR.....	233
<i>Lisyy A.</i> METHODOLOGICAL BASES OF RESEARCH OF PR-ACTIVITY OF ENTERPRISES.....	241
<i>Likarchuk D.</i> POLITICAL-ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION: CONFLICTOLOGICAL DIMENSION.....	250
<i>Likarchuk N.</i> CRISES IN THE GOVERNMENT SYSTEM: CAUSES AND WAYS OF SETTLEMENT.....	256
<i>Merzlyak A., Vikhort Yu.</i> TARGETED-PROGRAMME APPROACH IN THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE.....	262
<i>Nikulchev M.</i> THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL SPHERE: CONCEPTS AND COMPONENTS.....	270

<i>Titova Yu.</i> PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE STATE SAVING-ROOM OF PRECIOUS METALS AND PRECIOUS STONES OF UKRAINE.....	277
<i>Khailova T., Rozhenko O.</i> FUNCTIONAL DEPOSIT OF GOVERNMENT THAT FEATURES IN THE MECHANISM OF THE PUBLIC (DUSTER) MANAGEMENT.....	285
<i>Khozhylo I., Borodin Ye., Shevtsov V.</i> REGIONAL DENTAL CLINIC AS A MANAGEMENT ENTITY UNDER HEALTHCARE INDUSTRY REFORMING: NEW FUNCTIONS AND TASKS.....	293
<i>Chorny O.</i> IMPLEMENTATION OF STATE HEALTH POLICY ON THE WORK OF MEDICAL STAFF DURING THE PANDEMIC COVID-19: SOCIO-ECONOMIC ASPECTS OF FOREIGN EXPERIENCE.....	301

REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Filipenko T., Repin M.</i> THE INFLUENCE OF FINANCIAL DECENTRALIZATION ON THE FORMATION OF ABOVE TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE.....	307
---	------------

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Myakota K.</i> THE ESSENCE OF FOREIGN EXCHANGE SURVEILLANCE IN UKRAINE WITHIN THE RISK-ORIENTED APPROACH.....	313
<i>Prasov O.</i> THE RIGHT TO THE NAME OF PERSONS CONVICTED TO DEPRIVATION OF FREEDOM.....	320
<i>Rizhyi A.</i> FEES FOR VEHICLE PARKING SPACES: LEGAL NATURE, SPECIFICS OF FEES COLLECTION	325
<i>Semchyk O.</i> LEGAL REGULATION OF QUASI-FISCAL PAYMENTS IN UKRAINE ON THE EXAMPLE OF PORT DUES.....	331

REVIEWS

<i>Nastiuk V. Ya.</i> REVIEW OF THE MONOGRAPHIC STUDY BY I.D. PASTUKH «PREVENTION AND REGULATION OF THE CONFLICT OF INTEREST IN THE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION: ADMINISTRATIVE LAW STUDY».....	338
---	------------

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

УДК 340.3:343.5:316.36:159.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.1>

О. І. Зінсу

аспірантка відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ ВИХОВАННЯ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ, ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Наукова стаття присвячена аналізу правового виховання та його ролі у сфері запобігання, протидії домашньому насильству. Логіка представлення результатів проведеного дослідження викладає сутність правового виховання як елемента державного будівництва та як структурної одиниці системи запобігання, протидії домашньому насильству. З огляду на складність і багатогранність озвученої проблематики в роботі акцентовано увагу на позитивному й природному праві, що має значення для виокремлення та обґрунтування сучасної парадигми державотворення в Україні, а отже й перегляду критеріїв правомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині. Зазначений підхід дозволяє охопити інтегральність сутності правового виховання стосовно його динаміко-статистичного характеру, у зв'язку із чим зростає його роль як цілеспрямованого процесу якісних змін особистості, що здійснюється в змістовній і технологічній єдності за певними психолого-педагогічними умовами, принципами, правилами.

У роботі виокремлено функції та організаційні форми правового виховання. На основі опитування батьків стосовно сімейного виховання визначено роль сім'ї у формуванні ціннісно-сислової сфери особистості. З'ясовано, що правове виховання як засіб запобігання, протидії домашньому насильству здійснюється на макро-, мікро- й індивідуальному рівнях. Зазначено, що детермінантами результатів правового виховання як інтегрального багатфакторного утворення є комплекс чинників соціально-економічного, політичного, біологічного, психологічного характеру. Провідною ланкою дієвості, ефективності й результативності правового виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству виступає комплексно розроблена й чітко скоординована взаємоузгодженість суб'єктів, учасників правового виховання. Важливою умовою досягнення очікуваних результатів правового виховання є належна організація правозахисних і правоосвітніх кампаній серед населення. Доцільним вбачаються інноваційні заходи правової просвіти у формі тренінгів, рольових ігор, модульного навчання, семінарів-практикумів тощо.

Наголошено на взаємозв'язку правового виховання з рівнем соціальної задоволеності особи й підкреслено роль самореалізації, саморозвитку, самовиховання особистості у формуванні правового світогляду, спроможності самостійного орієнтування та аналізу правових ситуацій, процесів та явищ. Перспективною тенденцією модернізації правового виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству вбачається вивчення вітчизняного й закордонного досвіду, що спонукає до розробки й застосування інноваційних методів правового виховання, посилення захисту прав людини й громадянина, утвердження верховенства права, миру, злагоди й соціального добробуту.

Ключові слова: держава, суспільство, право, соціально-правова матриця, соціалізація, домашнє насильство, правова поведінка, правове виховання, маргінальність, юридична відповідальність.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена сучасними соціальними запитами наукових пошуків юридично-психологічних аспектів домашнього насильства й розробки ефективних методів активізації правового виховання в системі запобігання, протидії домашньому насильству відповідно до вимог інформаційного відкритого демократичного суспільства й вимог євроінтеграційних процесів у Україні.

З цього приводу слід відзначити, що в Україні «за I квартал 2020 року суб'єктами взаємодії зафіксовано 46 997 звернень із приводу домашнього насильства, що на 48% більше в порівнянні з аналогічним періодом минулого року (31 735 звернень), із них: від дітей надійшло 420 звернень, що становить 0,8% від загальної кількості; від жінок – 40 200 звернень, що становить 85% від загальної кількості; від чоловіків – 6 377 звернень, що складає 13,6% від загальної кількості звернень. Обліковано 103 звернення щодо вчинення домашнього насильства стосовно осіб з інвалідністю» [1]. Також варто наголосити на існуванні домашнього насильства в стані латентності, яка нерідко детермінована соціальною інерцією, стереотипною ментальністю, низьким рівнем правової обізнаності, недовірою чи неспроможністю до захисту своїх прав та інтересів. За цих обставин вкрай важливою є реалізація випереджувальної ролі правового виховання, що в умовах імплементації міжнародних стандартів у сфері запобігання, протидії домашньому насильству є одним із пріоритетних завдань розбудови правової держави. Отже, увага до проблематики правового виховання як складової частини державного будівництва й елемента системи запобігання, протидії домашньому насильству спонукає потребу відповідного наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз джерельної бази свідчить, що проблематика правового виховання неодноразово розглядалася філософами, вченими протягом усього розвитку суспільства. Філософсько-правові аспекти правового виховання розглядали Платон, Арістотель, Н. Кузанський, Г. Гегель, Ж.-Ж. Руссо й інші мислителі світової куль-

тури. Окремі аспекти соціального виховання вивчали Л. Виготський, В. Сухомлинський, А. Макаренко, К. Ушинський. Л. Новікова, В. Краковський.

Водночас новітні тенденції світової геополітики, пов'язані з реалізацією ідей природного права, розбудовою правової держави й формуванням громадянського суспільства зумовлюють собою перегляд правової поведінки в сім'ї, побуті, родині й спонукають до вдосконалення механізмів правового виховання. Одним із провідних ланок зазначеного вектора є формування нового розуміння критерій правомірної-неправомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині.

З огляду на це, перед вченими світу й зокрема перед вітчизняними вченими постали завдання теоретико-прикладних досліджень у сфері запобігання, протидії домашнього насильства. Так, окремі аспекти домашнього насильства й напрямки правового виховання розкрито в численних наукових працях, методичних дидактичних розробках сучасних вітчизняних вчених. Зокрема, модель факторів, що зумовлюють насильство в сім'ї, вивчав А. Бова (2005 р.); О. Бойко в дисертаційній роботі виклав насильство в сім'ї: соціологічний аналіз явища (2003 р.); взаємозв'язок між насильством і соціалізацією особистості досліджували Д. Варивод, Ю. Завацький (2018 р.); насильство дітей у сім'ї: умови, причини й фактори виникнення досліджувала Т. Гончарова (2010 р.); проблеми насильства в сучасній сім'ї: теоретичні аспекти привернули увагу Н. Гнатюк, О. Василенко (2014 р.); педагогічні умови правового виховання дітей 6–7 років у взаємодії сім'ї та закладу освіти досліджувала в дисертаційній роботі Г. Задорожна (2018 р.); правову пропаганду як форма виховання в правовій державі вивчав А. Заєць (2016 р.); правову соціалізацію як процес формування правової культури вивчала І. Коваленко (2011 р.); наукові пошуки правового виховання в контексті становлення правового суспільства здійснила Г. Ковальова (2013 р.); актуальні проблеми правового виховання молоді досліджувала А. Колеснікова (2013 р.); основні принципи й завдання стратегії сімейного вихо-

вання розкрив А. Рацул (2020 р.); шляхи запобігання насильству в сім'ї вивчав Т. Філоненко (2017 р.).

Своєю чергою домашнє насильство як суспільно небезпечне посягання на сім'ю та виховання неповнолітніх досліджувала В. Гальцова (2017 р.); правове виховання старшокласників у виховній роботі загальноосвітньої школи (друга половина XX століття) обґрунтувала М. Кащук (2016 р.); питання історії розробки й започаткування корекційної роботи з особами, які вчинили насильство в сім'ї, в Україні досліджувала І. Трубавіна (2016 р.).

Натомість, незважаючи на значний обсяг публікацій, наукові пошуки ефективності правового виховання як чинника запобігання, протидії домашньому насильству не втрачають своєї актуальності й потребують комплексних науково-прикладних досліджень.

Мета статті полягає в аналізі правового виховання як складової системи запобігання, протидії домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що кожне суспільство намагається сконструювати свої значущі взірці змістовно-цільової поведінки особистості. Згідно з концепцією позитивного права й відповідно до типу правової системи, соціально-економічних відносин, історичних умов, інтересів домінантних політичних сил держава встановлює, визначає загальнодержавні правила поведінки, й за їх невиконання передбачається юридична відповідальність. Натомість природне право (натуралістична юриспруденція) відстоює природні закони на соціально-натуралістичній доктрині права. Загальним виступає те, що право за своєю спрямованістю визначає межу свободи й дозволеного, координуючи дії та бездіяльність особи, держави, суспільства. Зі зміною політичного режиму, історично-політичних, економічних умов відповідним чином змінюється і правова реальність і парадигма соціального буття соціуму. Це означає, що зафіксовані соціальними інституціями звичні моделі поведінки відхиляються чи кардинально змінюються, набуваючи нових критеріїв правомірності й дозволеності.

Відповідно, на сучасному етапі державотворчих процесів у країнах світу й Укра-

їні зокрема одним з актуальних питань виступає розробка ефективних заходів протидії та запобігання домашньому насильству. Озвучена тема виступає нарізним каменем як у вітчизняному соціально-правовому просторі, так і в багатьох країнах світу. Про це, зокрема, автором розглянуто в науковій праці «Соціальні та юридично-психологічні аспекти домашнього насильства» [2].

Керівні засади державної політики у сфері запобігання, протидії домашнього насильства викладено на законодавчому рівні в Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», Цивільному кодексі України, Сімейному кодексі України, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення в Україні, Постанові Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 453 «Про затвердження Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року», Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 728-р «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству й насильству за ознакою статі на період до 2023 року» й в інших нормативно-правових актах, які є частиною національного законодавства України у сфері запобігання, протидії домашньому насильству.

Провідну роль у запобігання, протидії домашньому насильству займає ефективна скоординована система правового виховання населення як у цілому, так і за розподілом цільової аудиторії. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 728-р. «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству й насильству за ознакою статі на період до 2023 року» серед шляхів і способів розв'язання проблематики домашнього насильства озвучено «проведення комплексної, а також орієнтованої на різні групи населення інформаційно-просвітницької та роз'яснювальної роботи, спрямованої на запобігання домашньому насильству й насильству за ознакою статі» [3]. Своєю чергою

одним із завдань Національної програми правової освіти населення є створення належних умов для набуття громадянами знань про свої права, свободи й обов'язки; забезпечення вільного доступу громадян до джерел правової інформації [4].

Правове виховання, яке є об'єктивною потребою функціонування суспільства на всіх етапах історичного розвитку, базується на конструкції соціально-правової матриці панівного політико-правового курсу. Головне завдання правового виховання полягає у формуванні високої правосвідомості в суспільстві, усуненні правового нігілізму, підвищенні правової культури, що в поєднанні з іншими функціями держави створює міцний фундамент становлення, розвитку сильної незалежної держави й слугують загальним і спеціальним принципам державного будівництва. Також правове виховання є невіддільною складовою частиною кримінально-правової політики держави.

Правове виховання є багатофакторним явищем та являє собою планомірний, систематичний, безперервний, цілеспрямований процес, пов'язаний з якісним перетворенням особистості, створенням готовності до самокерованої правослухняної поведінки під час виконання суспільно-корисної праці.

Головне завдання правового виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству полягає у формуванні ненасильницьких моделей поведінки в сім'ї, родині, побуті, утвердження поваги до прав, свободи іншої людини, повага до правомірного вибору іншої людини, усвідомлення гуманістичних цінностей, що своєю чергою має на меті зниження правопорушень, стимулювання громадян до позитивної соціальної орієнтації, підвищення працездатності особи й сприяє всебічному гармонійному розвитку вільної, самодостатньої особистості.

Функції правового виховання: пізнавальна; інформаційна; роз'яснювальна; регулятивна; комунікативна; просвітницька, прогностична; захисна; нормативна й інші. Правове виховання виокремлюється у формах:

1. Правова просвіта.
2. Правова пропаганда.
3. Правова освіта.

4. Правова агітація.

Організаційні форми правового виховання: індивідуальні, групові, колективні, масові. Зазначені форми перебувають між собою у функціональній залежності й взаємозв'язку. Функцію правового виховання виконують також нормативно-правові акти. «Поряд із формуванням правової свідомості правове виховання поширюється на сферу забезпечення якості правових текстів, включаючи законодавчі акти та їх тлумачення (розуміння), та на сферу забезпечення якості правової діяльності, основу якої складає правова компетенція» [5, с. 377].

Правове виховання пронизує всі сфери суспільного й приватного буття. Перші базові ціннісні паростки правового виховання дитина засвоює в сімейному колі серед батьків, родичів. Атмосфера творчості, в якій зростає дитина, дотримання батьками норм права поряд із духовною складовою частиною сприяють успішній правовій соціалізації дитини, що своєю чергою слугує ефективним засобом запобігання, протидії домашньому насильству. Тож закономірно, що панівна культура сім'ї, в яку включена дитина, впливає на соціалізацію, інтеріоризацію, ідентифікацію особистості. У сім'ї дитина закарбовує ставлення до правових явищ і процесів і поступово віддзеркалює ті чи інші моделі правової поведінки. Сформовані в процесі первинної правової соціалізації моделі поведінки реалізуються надалі зі зростанням дитини. Ставлення до права, сформоване в дитинстві, складає фундамент складової частини соціальної влаштованості. Приміром, як зазначає І. Грищенко, «агресія, яка засвоюється людиною з ранніх років життя, є суспільно підтримуваною формою поведінки, тому її проявів так важко позбутися» [6, с. 32].

«Садизм, знущання та жорстокість, що панують у соціально нещасливих сім'ях, змушують підлітків тікати з дому. Так з'являються бездоглядні й безпритульні діти, що займаються бродяжництвом» [7, с. 329].

Своєю чергою вчена В. Гальцова наголошує, що «домашнє насильство негативно впливає і на дорослих членів сім'ї. Внаслідок його систематичного прояву в родині,

сім'я у більшості випадків, на жаль, виявляється неспроможною виконувати свої головні функції – належного виховання дітей, і надалі може також призвести й до її розпаду» [8, с. 146]. М. Шкробут підкреслює, що «цифри статистики показують, що більша частина (56,655%) шлюбів в Україні розпадаються [9, с. 14].

Водночас «кримінологічний аналіз ситуації щодо сімейного виховання в Україні свідчить, що більша частина дітей, які вчинили злочини, росли в проблемних сім'ях, кожен третій підліток-правопорушник мав неповну сім'ю, 14% дітей із сімей алкоголіків, у 4% дітей батьки ведуть аморальний спосіб життя, а в майже 10% родичі (батьки, брати, сестри) були неодноразово засуджені до позбавлення волі» [10, с. 219].

За такої умови результати проведеного дослідження [11], в якому взяли участь 200 респондентів – батьків дітей віком 6–7 років, засвідчили, що переважна більшість батьків не вважає порушенням права дитини, караючи за щось, ставлячи дитину в куток або іншим чином обмежуючи свободу її руху, очевидно не розуміючи, що це є важливою базовою потребою її розвитку» [11, с. 98]. Г. Задорожна відзначає, що батьки знають, що «вдарити дитину означає порушити її права, водночас 69,5% респондентів використовують фізичні покарання, серед яких перевага надається запотиличникам, дітей шльопають, лупцюють; 31,1% вважають таке покарання допустимим в окремих випадках. Лише 10,1% батьків указали на категоричну недопустимість фізичних покарань ні в яких ситуаціях» [11, с. 98]. «Серед причин, які спонукають батьків використовувати покарання, вказано такі: «дитина не слухається» (27,1%); «і мене батьки били» (26,4%); «не витримують нерви» (16,3%); «закінчуються аргументи й терпіння» (9,2%); «психологічне напруження після роботи» (6,1%); «порушення норм поведінки» (5,3%); «впертість дитини» (4,1%); «свідомо чинить наперекір батькам» (3,2%)» [11, с. 98–99].

«Відповіді на запитання «Чи знайомі Ви із Сімейним кодексом України, з тими правами й обов'язками, які відповідно до цього документу Ви маєте як батьки?»

засвідчили, що про існування сімейного кодексу знають 35,5% батьків, але назвати свої права й обов'язки змогли лише 25,1% респондентів» [11, с. 97].

«На запитання «Чи вважаєте Ви свої знання з правового виховання дитини достатніми?» переважна більшість батьків (83,1%) зазначили, що хотіли б більше знати про права дитини, але водночас вказували на відсутність вільного часу на це; лише 9,1% батьків дали ствердну відповідь і дали позитивну оцінку своїм знанням і вмінням у правовій галузі» [11, с. 99].

А. Рацул відзначає, що вивчення стану виховання дітей у молодих сім'ях останніх десятиліть засвідчує, що переважна більшість молодих батьків мають низку проблем у визначенні загальної стратегії виховання дитини, не дотримуються вікової стратегії, оскільки не знають і не розуміють особливостей психофізіологічного розвитку дитини. Переважна більшість батьків сьогодення є просто не досить готовими до виконання батьківської та виховної функції, мають низький рівень педагогічної культури [12, с. 196].

Пильної уваги потребує і вивчення побутових умов, в яких проходить первинна правова соціалізація дитина. Адже не поодинокі випадки, коли прояви домашнього насильства віддзеркалюються на предметній сфері об'єктів прав спільної сумісної власності подружжя (колишнього подружжя), в тому числі на користуванні квартирою, меблями й іншими побутовими речами.

Це своєю чергою спонукає до організації циклу занять правової освіти населення зі структурними елементами психолого-педагогічного спрямування для батьків і всіх зацікавлених верст населення з метою формування юридичних знань стосовно правомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині, гуманістичного світогляду свободи, справедливості. Робота з правового виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству й утвердження миру, злагоди в сім'ї, родині повинна здійснюватися на всіх етапах соціалізації та індивідуального розвитку з урахуванням вікових особливостей, провідної діяльності, середовища оточення, соціальних ролей тощо (з урахуванням вікових особливостей, провідної

діяльності, середовища оточення, фонових знань, соціальних ролей тощо).

Правове виховання як засіб запобігання, протидії домашньому насильству здійснюється на макро-, мікро- й індивідуальному рівнях. На результати правового виховання, які не є однаковими, впливає комплекс чинників соціально-економічного, політичного, біологічного, психологічного характерів.

«До об'єктивних чинників, які істотно впливають на правове виховання, рівень правової свідомості й правової культури, на нашу думку, належать: цивілізаційний і культурний рівні розвитку конкретного суспільства, його політико-правова система; укоріненість серед населення правових, етичних і релігійних норм; наявні в суспільстві правовідносини, правові традиції; правовий менталітет населення тощо» [5, с. 381].

До суб'єктивних чинників належить морально-психологічний клімат щонайближчого оточення особистості, індивідуальні особливості, психологічні й економічні показники, рівень мотивації, освіта, правова культура й індивідуальна траєкторія правової реальності, умови засвоєння соціально-правового досвіду й інші структурні елементи.

Важливим чинником у процесі правового виховання є аналіз отриманих результатів виховання, виявлення та усунення перешкод, що заважають формуванню правомірної поведінки в суб'єктів виховного процесу, детерміновані об'єктивними й суб'єктивними факторами. Правове виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству закономірним чином вимагає модернізації соціально виховних інституцій із метою зниженню рівня соціального сирітства, маргіальності й підвищення ролі сімейного виховання. Зазначене зумовлює необхідність розробки інтегрованих міждисциплінарних підходів під час підготовки програм правового виховання із залученням фахівців у галузі права, педагогіки, психології, медицини, соціології: юристів, батьків та інших суб'єктів системи запобігання, протидії домашньому насильству.

Важливою умовою досягнення позитивних результатів правового виховання

є належна організація заходів правової просвіти у формі тренінгів, рольових ігор, модульного навчання, семінарів-практикумів, методичних об'єднань, круглих столів, лекцій, конкурсів, вікторин, дебатів, дискусій, конференцій із залученням провідних фахівців у галузі права, психології, соціології, педагогіки. У цьому контексті інноваційним є проведення Національної кампанії «Стоп насильству!» й запровадження курсу занять правової освіти, які носять прикладний зміст. Зокрема, «Права людини», «Конституція України», «Зростаємо громадянами», «Сімейне право», «Розкіш родинного спілкування», «Успішна родина», «Основи міцної родини», «Моя особистість», «Я у світі», «Я-концепція», «Критичне мислення для мене» тощо. Приміром, у Київському міському центрі сім'ї «Родинний дім» діє програма з підготовки молоді до подружнього життя «Щаслива сім'я» [13].

Окремо звернемо увагу на авторський курс А. Буковинського для учнів 10–11 класів «Основи сім'ї» [14]. Зазначений курс викликає чимало дискусій в освітньому просторі вітчизняної педагогічно-правової думки й, можливо, окремі аспекти курсу потребують уточнення, змін, коректування, але загалом за своєю ідеєю, творчим покликом і намаганням донести до старшокласників, молоді необхідні орієнтаційні настанови в суспільному й приватному бутті є неоцінимим внеском в соціально-етичне, моральне й правове виховання старшокласників, молоді. На наш погляд, зазначений курс є однією з перших спроб подібного масштабу. Проєкт зацікавить не тільки цільову аудиторію, а й різні вікові й соціальні верстви населення.

Також варто підкреслити, що домашнє насильство нерідко ускладнюється фоновими явищами злочинності, серед яких: деморалізація осіб, які складають групу ризику злочинності, загострення етнокультурних розбіжностей, міграційні процеси (легальна, нелегальна міграція) тощо. У зв'язку із цим пильної уваги потребує розробка заходів і механізмів ефективності й взаємоузгодженості всіх суб'єктів правового виховання та якісна взаємодія суб'єктів, що здійснюють заходи

у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Дієвим має стати використання позитивного досвіду історичної спадщини й внесення інноваційних доробок, які б відповідали сучасним стандартам соціально-правової матриці.

Поряд із соціально-правовим впливом вагоме місце займає самовизначення, самовиховання, самореалізація особистості, що містить вміння та спроможність правового аналізу правових процесів, явищ, ситуацій.

На думку М. Шульга, навіть якщо наші міркування й будуть у чомусь недосконалими, незавершеними, все одно винести їх на публічне обговорення буде краще, ніж не робити нічого. Уже сама постановка проблеми, повернення до неї уваги колег-науковців може бути корисною, оскільки є сподівання, що знайдуться автори, які захочуть продовжити аналіз проблеми через призму свого бачення, зможуть її поглибити, знайти в ній нові ракурси [15, с. 14].

Висновки і пропозиції. Таким чином, правове виховання у сфері запобігання, протидії домашньому насильству засвідчує багаторівневу організацію правового виховання на мікро-, макро- й індивідуальному рівнях, що за умов сучасних системних реформ суспільства потребує вдосконалення механізмів правового виховання. Зазначене охоплює злагоджену діяльність суб'єктів правового виховання; посилення ролі відповідального батьківства; формування автономії особистості, поваги до прав людини й громадянина, підвищення правової культури з дотриманням моральних та етичних норм соціальної матриці. Перспективами подальших наукових пошуків досліджень вбачається вивчення впливу психоневрологічного статусу особи на прояви домашнього насильства.

Список використаної літератури:

1. Об'єднуємо зусилля всіх органів влади, щоб запобігти та протидіяти домашньому насильству / Міністерство соціальної політики України. 05 травня 2020 р., 13:03. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18596.html> (дата звернення: 09.11.2020).
2. Зінсу О.І. Соціальні та юридично-психологічні аспекти домашнього насильства. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. № 114 (1) (травень 2020 р.). С. 79–87. DOI: <https://doi.org/10.33270/01201141.79> (дата звернення: 09.11.2020).
3. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 728-р. / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 82. С. 74. Ст. 2726.
4. Про Національну програму правової освіти населення : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2001. № 43. С. 36. Ст. 1921.
5. Правове виховання в сучасній Україні : монографія / А.П. Гетьман, Л.М. Герасіна, О.Г. Данильян та ін. ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, О.Г. Данильяна. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2013. 440 с. URL: library.nlu.edu.ua/VUXOVANNY_2010 (дата звернення: 09.11.2020).
6. Грищенко І.В. Профілактика проявів насильства щодо дітей у сім'ї та закладах освіти. *Протидія домашньому насильству: реалії і перспективи* : збірник тез Обласної науково-практичної конференції, м. Чернігів, 24 жовтня 2019 р. Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, ЧНТУ, 2019. С. 31–33. URL: stu.cn.ua/files/zbirnik-nas.pdf (дата звернення: 09.11.2020).
7. Туз Н.Д. Вплив недоліків сімейного виховання на формування особи неповнолітнього злочинця. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 327–332. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Nvlduvs_2013_1_38 (дата звернення: 09.11.2020).
8. Гальцова В.В. Домашнє насильство як суспільно небезпечне посягання на сім'ю та виховання неповнолітніх. *Одеські юридичні читання* : матер. всеукр. наук.-практ. конфер., м. Одеса, 10–11 листопада 2017 р. / за ред. Г.О. Ульянової ; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 145–147. URL: <http://hdl.handle.net/11300/9500> (дата звернення: 09.11.2020).
9. Шкробут М.А. Сепарація від батьківської родини як необхідна умова щасливого

- подружнього життя. *Вісник Київського інституту бізнесу та технологій*. 2018. № 3 (37). С. 69–77. URL: irbis-nbuv.gov.ua>cgi-bin>irbis_nbuv>cgiirbis_64 (дата звернення: 09.11.2020).
10. Денисенко С.Ф. Сім'я як визначальний фактор у профілактиці молодіжної злочинності в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 217–222. URL: kul.kiev.ua>images>chasop PDF (дата звернення: 09.11.2020).
11. Задорожна Г.С. Педагогічні умови правового виховання дітей 6–7 років у взаємодії сім'ї і закладу освіти : дис. ... канд. пед. наук : 03.00.08 «Дошкільна педагогіка» ; Сумський державний педагогічний інститут імені А.С. Макаренка. Суми, 2018. 217 с. URL: pdpu.edu.ua>doc>zadorojna>dis PDF (дата звернення: 09.11.2020)
12. Рацул А.Б. Основні принципи і завдання стратегії сімейного виховання. *Наукові записки Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Сер.: Педагогічні науки*. 2014. Вип. 134. С. 192–197. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nz_p_2014_134_50 (дата звернення: 09.11.2020).
13. Київський міський центр сім'ї «Родинний дім». Офіційний сайт (станом на 04 вересня 2020 р.). URL: www.kmcs.com.ua (дата звернення: 09.11.2020).
14. Буковинський А.Й. Освітня програма «Основи сім'ї». URL: osnovy.info (дата звернення: 09.11.2020)
15. Шульга М.О. Збій соціальної матриці : монографія. Київ : Інститут соціології НАН України, 2018. 284 с. URL: i-soc.com.ua>news>shulga-... (дата звернення: 09.11.2020)

Zinsu O. Legal education as a component of the system of prevention and counteraction to domestic violence

The scientific article is devoted to the analysis of legal education and its role in the field of prevention, counteraction to domestic violence. The logic of presenting the results of the study highlights the essence of legal education as an element of state building and as a structural unit of the system of prevention and counteraction to domestic violence. Given the complexity and versatility of the voiced issues, the paper focuses on positive and natural law, which is important for identifying and justifying the modern paradigm of state formation in Ukraine, and thus revising the criteria of lawful behavior in the family, life, family. This approach allows to cover the integrity of the essence of legal education in relation to its dynamic and statistical nature, and therefore its role as a purposeful process of qualitative changes in personality, carried out in content and technological unity under certain psychological and pedagogical conditions, principles, rules.

The functions and organizational forms of legal education are singled out in the work. Based on the survey of parents regarding family upbringing, the role of the family in the formation of the value-semantic sphere of personality is determined. It was found that legal education as a means of preventing and combating domestic violence is carried out at the macro, micro and individual levels. It is noted that the determinants of the results of legal education as an integrated multifactorial formation are a set of factors of socio-economic, political, biological, psychological nature.

The leading link in the effectiveness, efficiency and effectiveness of legal education in the field of prevention, combating domestic violence is a comprehensively developed and clearly coordinated coherence of the subjects, participants in legal education. An important condition for achieving the expected results of legal education is the proper organization of human rights and education campaigns among the population. Innovative measures of legal education in the form of trainings, role-playing games, modular training, workshops, etc. are considered expedient.

Emphasis is placed on the relationship of legal education with the level of social satisfaction and emphasizes the role of self-realization, self-development, self-education of the individual in shaping the legal worldview and the ability to independently orient and analyze legal situations, processes and phenomena. A promising trend in the modernization of legal education in the field of prevention and combating domestic violence is the study of domestic and foreign experience, which encourages the development and application of innovative methods of legal education, strengthening protection of human and civil rights, rule of law, peace, harmony and social welfare.

Key words: state, society, law, social and legal matrix, socialization, domestic violence, legal behavior, legal education, marginality, legal responsibility.

УДК 340+342.7+349:004

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.2>

Ю. С. Разметаєва

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії і філософії права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЦИФРОВІ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЕКСТРАТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ В ЇХ ЗАХИСТІ

Стаття покликана проаналізувати проблеми екстратериторіальності в захисті цифрових прав людини та визначити на цій основі перспективи вирішення відповідних проблем, з урахуванням особливостей правового регулювання й юридичної практики у цифрову епоху. У статті акцентується увага на юрисдикційних питаннях з урахуванням двох таких аспектів: (1) захисту прав в умовах великого накопичення і повсюдного використання даних, надзвичайного поширення цифрових технологій, як у приватній, так і в публічній сферах життя, переведення значної частки діяльності усіх суб'єктів права онлайн; (2) зростаючої впливовості бізнес-структур, діяльність яких має значні наслідки для прав людини і глобальний ефект в умовах взаємопов'язаності та взаємозалежності в сучасному світі.

У статті надається розуміння терміна «цифрові права людини», в тому числі обґрунтовується подвійне розуміння того, про які права йдеться. Встановлюється, що в першому розумінні цифровими називають усі ті права, здійснення та захист яких тісно пов'язаний сьогодні з використанням цифрових інструментів або має суттєву онлайн-складову, а у другому – лише ті права, які виникають або починають претендувати на статус фундаментальних у цифрову епоху. На прикладі права бути забутим, приватності та свободи вираження думки і слова розглядаються юрисдикційні моделі, наявні та потенційні конфлікти й шляхи їх вирішення. Низка конфліктів ілюструється прикладами значущих судових рішень, винесених авторитетними судовими інстанціями ЄС і США.

У статті також підкреслюються зміни в балансуванні фундаментальних прав у цифрову еру, з урахуванням питань обробки особистих даних, цифрового сліду та медіа-привілеїв. Розглядаються окремі проблеми застосування теоретичних моделей екстратериторіального захисту прав людини. У сучасних юрисдикційних конфліктах з екстратериторіальною складовою частиною пропонується зважати на специфіку цифрового середовища, онлайн-діяльності та використання цифрових інструментів усіма суб'єктами права. Встановлюється, що потенційне розв'язання проблем має враховувати різні тлумачення змісту й обсягу фундаментальних прав, якщо конфлікт зачіпає цифрове середовище або користування цифровими інструментами.

Ключові слова: права людини, цифрові права людини, цифрова епоха, правове регулювання, принцип екстратериторіальності, юрисдикція, судова практика.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток технологій, зміни в усталених правовідносинах, поява нових форм бізнес-діяльності й економіки спільного користування, інформаційна асиметрія та збільшення частки онлайн-життя індивідів – усе це впливає на зростання викликів для права, як у концептуальному плані, так і в питаннях правового регулювання й юридичної практики. Такі важливі цінності, як свобода, справедливість, вер-

ховенство права, права людини, опиняються перед обличчям численних загроз, а захист їх зазнає суттєвих змін, у тому числі захист суто правовими інструментами.

Юрисдикційні питання та екстратериторіальна дія права ніколи не були простими. Але сьогодні є два аспекти, які ускладнюють їх ще більше. Перший – це настання цифрової епохи, яка характеризується великим накопиченням і повсюдним використанням даних, надзвичайним поширенням цифрових інструментів, як у приватній, так і в публічній сферах життя,

переведенням значної частки діяльності усіх суб'єктів права онлайн. Другий – зростаюча могутність бізнес-структур, що отримують великий вплив на питання прав людини та можуть визнаватися адресатами відповідних зобов'язань, помножена на взаємопов'язаність і, відповідно, взаємозалежність сучасного світу. Усе це загострює питання здійснення та захисту прав людини у глобальному та цифровому середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням захисту прав людини, у тому числі проблематиці його здійснення в сучасному світі, присвячено багато робіт, серед яких не можна не відмітити підходи, запропоновані в межах теорії і філософії права такими вченими, як Р. Алексі, Ю. Габермас, Д. Гудима, Р. Дворкін, Т. Дудаш, М. Козюбра, М. Мальман, С. Максимов, Дж. Нокс, П. Рабінович, Дж. Раз, О. Петришин, П. Пушкар, М. Савчин, Г. Христова та ін. У свою чергу, питанням екстратериторіальності присвячені фундаментальні дослідження таких вчених, як В. Муравйов, С. Перемот, Л. Фалалєєва тощо, що розглядали їх переважно в контексті міжнародного права, а також таких вчених, як Е. Аджай, О. Броневицька, М. Гілден, С. Бреннер, К. Куш тощо, що розглядали їх переважно в контексті кримінального права.

Разом із тим у сучасній науці майже відсутні теоретичні моделі, які пропонували б дослідження захисту прав людини як елементів права у цифрову епоху у зв'язку з проблемами екстратериторіальності, тому ця стаття намагається заповнити дану прогалину.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати проблеми екстратериторіальності в захисті цифрових прав людини та визначити на цій основі перспективи вирішення відповідних проблем, з урахуванням особливостей правового регулювання та юридичної практики у цифрову епоху.

Виклад основного матеріалу. Термін «цифрові права людини» охоплює фактично два розуміння. У першому ним називають усі ті права, здійснення та захист яких тісно пов'язаний сьогодні з використанням цифрових інструментів або має суттєву онлайн-складову. У другому – лише

ті права, які виникають або починають претендувати на статус фундаментальних у цифрову епоху. Тому до цифрових відносять і такі фундаментальні права, як свобода вираження думки і слова, приватність, право на інформацію, право на участь в управлінні державними справами тощо, і такі, як право бути забутим, право на анонімність чи навіть право на Інтернет.

Розглянемо проблематику екстратериторіальності захисту цифрових прав людини в обох розуміннях і на прикладі тих прав, які найтісніше пов'язані з новітніми загрозами та, водночас, найчастіше конфліктують між собою.

Право бути забутим. Воно, зокрема, знайшло відображення у низці рішень Суду Європейського Союзу (далі – ЄС), які прямо стосуються екстратериторіальності в захисті прав людини. Найбільш ілюстративним прикладом тут буде справа «Google v. CNIL», в якій французький регулятор звернувся до суду щодо можливості глобального охоплення цього права у зв'язку із суперечкою із транснаціональною корпорацією [1]. Невизначеність територіальної дії та обсягу права бути забутим стала причиною звернення за роз'ясненням до суду ЄС. На перший погляд результатом вирішення справи здається перемога Google, оскільки суд встановив, що від корпорації не вимагається стирання даних за межами ЄС, і, відповідно, вилучення цифрових слідів з усіх версій пошукової системи. Суд ЄС також вказав на той факт, що хоча громадяни країн-членів ЄС мають законне право бути забутими, воно не є абсолютним і має бути збалансоване з іншими правами, а належного балансу досягнуто суто в межах ЄС.

Водночас суд не виключив можливості глобального стирання даних і звузив сферу маневру для транснаціональної корпорації. По-перше, вимоги щодо стирання даних можуть бути висунуті до операторів пошукових систем національними органами із захисту даних країн-членів ЄС або національними судами після врівноваження конфліктуючих права на захист персональних даних і права на свободу інформації. По-друге, незастосовність стирання даних пов'язана у європейському законодавстві саме з балансу-

ванням прав: необхідність продовження обробки приватних даних має впливати з переліку підстав, якими можуть бути законні права осіб, легітимні цілі некомерційних об'єднань (стосовно учасників), профілактична медицина та суспільні інтереси у сфері охорони здоров'я, архівування й дослідницька діяльність, значний (істотний) суспільний інтерес тощо [2]. Оскільки в рішенні суду ЄС йдеться про те, що Google обробляє особливі категорії приватних даних, цілком можливо корпорації буде необхідно доводити, що така обробка представляє істотний суспільний інтерес у кожному конкретному випадку.

Розглядаючи проблеми екстратериторіальності в межах міжнародного права, С. Перемот пише про дві основні моделі здійснення екстратериторіальної юрисдикції, «доктрину впливу», застосовну в американському праві, та «принцип об'єктивної територіальної юрисдикції», застосовну в європейському праві [3, с. 73]. Тяжіння до цих моделей певною мірою визначає обличчя юрисдикційних конфліктів, у тому числі моделі балансування фундаментальних прав. Додаткові складнощі для юрисдикційних моделей впливають сьогодні як із проблем регулювання цифрового середовища, так і з невизначеності розуміння таких явищ, як кіберпростір, онлайн-діяльність, захист прав людини онлайн тощо. Зокрема, як попереджає Д. Свантессон, «частково внаслідок нездатності окреслити точну природу юрисдикційної проблеми, регулювання Інтернету розглядається як емпірично нездійснене або нормативно нелегітимне» [4, с. 72].

Як підкреслює Л. Фалалєєва, «концепція екстратериторіального застосування норм права ЄС розвивається практикою Суду ЄС, на відміну від США, що надають перевагу експліцитному закріпленню екстратериторіальної дії національного права у рішеннях Конгресу» [5, с. 91]. Дійсно, ефект від рішень Суду ЄС складно переоцінити, що показав і приклад наведеної вище справи. Однак у питаннях захисту прав людини не слід забувати також про потенційно конкуруючі юрисдикції ЄС та країн-членів ЄС, а також третіх країн, які можуть бути задіяні в конфлікті через

цифровий простір, кордони якого не співпадають із територіальними кордонами або через діяльність, яку складно прив'язати до фізичного місця розташування. Так, В. Муравйов пише про негативні наслідки двох конкуруючих юрисдикцій, коли поведінку суб'єкта права, «з одного боку, регулює право ЄС, а, з іншого, внутрішнє право третьої країни» [6, с. 262].

Повертаючись до прикладу права бути забутих, слід зазначити, що на його тлі виникли саме такі юрисдикційні конфлікти. Так, широкого розголосу набули потенційні конфлікти, пов'язані із двома минулорічними рішеннями Федерального Конституційного суду Федеративної Республіки Німеччини (далі – ФРН). Перше рішення стосувалося тлумачення права на забуття як можливості отримати свободу відступити від минулого, а також того, що воно випливає з індивідуальних прав і не дає підстав для видалення всієї особистої інформації в ході комунікаційних процесів в цифровому середовищі [7]. Суд також висунув нову (іншу по відношенню до тлумачення Суду ЄС) нормативну підставу права бути забутих, розглянувши його не в контексті контролю над приватними даними, а в контексті права особи на саморозвиток і автономію.

Друге рішення Федерального Конституційного суду ФРН щодо права бути забутих включає пряму інтерпретацію та застосування Хартії основних прав ЄС, а не застосування німецької конституції. Суд, зокрема, постановив, що контролює застосування права ЄС у відповідності зі стандартами основних прав ЄС «у тій мірі, в якій основні права Основного закону замінюються пріоритетом застосування права Союзу» [8]. Це може означати, серед іншого, що німецькі суди нижчої ланки не звертатимуться за роз'ясненнями щодо застосування Хартії до Суду ЄС, оскільки інтерпретацію здійснюватиме Федеральний Конституційний суд ФРН. Відповідно, це означає потенційні зміни у системі багаторівневого судового розгляду питань щодо фундаментальних прав у ЄС.

Приватність. Нові способи комунікації та нові засоби стеження ускладнюють питання приватності. Знакове рішення Європейського суду з прав людини

у справі «Bărbulescu v. Romania», яке стосувалося меж стеження за працівниками на робочому місці з використанням новітніх комунікаційних каналів [9], добре ілюструє той факт, що нам доведеться занурюватися в дуже тонкі нюанси для того, щоб знайти майже невидиму лінію між правами індивідів і законними інтересами бізнесу. Нам доведеться застосовувати гнучкі критерії, і водночас кожна крихітна деталь конфлікту матиме значення. Так що судова практика захисту прав людини у цифрову епоху ризикує стати ще більш суперечливою і динамічною.

Хоча приватність і захист даних із точки зору європейського законодавства представляють собою два різних основних права, і останнє на сьогодні є «самостійним фундаментальним правом» [10], таке трактування характерне не для всіх юрисдикцій. Крім того, концепція приватного життя відома як надзвичайно широка, що особливо проявляється у цифрову еру.

Більше того, аспект приватності, що охоплюється *правом на захист даних*, виходить сьогодні на передній план, у тому числі в питаннях екстратериторіальності захисту. Так, знакова суперечка щодо конфіденційності електронної пошти глобальної компанії, яка виникла у справі «United States v. Microsoft Corp», фокусувалася навколо використання даних у хмарному сховищі та, зокрема, їх передачі за кордон [11]. Під час розгляду справи Верховним судом США було прийнято новий закон, який включав проблему використання даних із хмарного сховища та надавав правоохоронним органам деякі нові повноваження. Як результат, питання цифрових доказів, зібраних за кордоном, не було вирішено по суті.

Ю. Зайченко підкреслює, що поведінка мультинаціональних підприємств «повинна визначатися відповідно до «доктрини ефекту» [12, с. 120], для якої ключовою є прив'язка до наявності не самої діяльності суб'єктів права на території конкретної держави, а ефекту від цієї діяльності. Згідно із цією доктриною, якщо дії корпорації будуть відбуватися в першій державі, а ефект від них буде відчутний на території другої держави, то друга держава має право розповсюджу-

вати свою юрисдикцію на відповідну бізнес-структуру. Однак застосування такої доктрини є надзвичайно спірним, і додаткові проблеми впливатимуть тут як із тлумачення «ефекту», так і з того факту, що ефект діяльності у цифровому просторі може бути віддаленим в усіх розуміннях цього слова.

Втручання до приватності в сучасному світі відбуваються на регулярній основі. У багатьох випадках вони є майже невидимими або стають такими внаслідок того, що ми не звертаємо уваги ані на засоби стеження, розташовані в місцях різного ступеня публічності, ані на те, скільки інформації щоденно довіряємо мобільним додаткам і пристроям, соціальним мережам і пошуковим системам. Тим більше ми не надто часто замислюємося про те, які компанії, уряди, організації або особи виступають кінцевими одержувачами приватної (та пов'язаної з приватністю) інформації й як саме вона використовується. Водночас на підставі приватних даних може бути здійснене доволі точне профілювання з подальшим точковим впливом на думки та переконання індивідів і груп.

Свобода вираження думки та слова. Проблематика екстратериторіальності у захисті цього права впливає з необхідності зберігати баланс, передусім, між свободою вираження та приватністю, протидією мові ненависті, захистом даних, честі, гідності, репутації індивідів, а також іншими правами й законними інтересами суб'єктів права. Свобода вираження поглядів є основою для здійснення та захисту багатьох інших прав людини.

Сучасне міжнародне право не лише не ставить під сумнів екстратериторіальну юрисдикцію держави, але й «визнає за державою досить широку дискрецію як щодо самої можливості здійснення екстратериторіальної юрисдикції, так і щодо обрання моделей її здійснення» [3, с. 71–72]. Разом із тим такий вибір обмежений як традиційними чинниками (політичні та економічні міркування, участь в регіональних організаціях, наявність двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод тощо), так і сучасними викликами, пов'язаними з (не)реальністю імплементації певних юрисдикційних моделей.

Приміром, балансування фундаментальних прав має сьогодні не лише включати досягнення балансу між приватністю особи та свободою друку засобів масової інформації на національному рівні, але й враховувати різні тлумачення змісту й обсягу цих прав, якщо конфлікт зачіпає цифрове середовище або, ймовірно, користування цифровими інструментами. Якщо, приміром, стикаються право на захист приватних даних та право медіа обробляти ці дані як елемент свободи преси, враховуються і важливість свободи вираження поглядів, і роль медіа для свободи інформації, але, одночасно, приймається до уваги необхідність обробки даних, і диференційованість соціальної комунікації, і захист від надмірного висвітлення життя особи (адже деталі цього життя та зв'язаність розрізнених шматків інформації у цілісну картину стає набагато легше відновити за допомогою пошукових систем).

Надзвичайно довгий цифровий слід діє на розуміння необхідності обробки даних з боку медіа та на ступінь впливу відомостей про особу на вільну й захищену сферу реалізації, свободу розсуду та майбутніх життєвих виборів. Так, одна зі згадуваних вище справ Федерального Конституційного суду ФРН мала стороною постачальника оригінального контенту, тобто засіб масової інформації, який володів привілеями, пов'язаними з свободою вираження думки і слова [7]. Онлайн-архіви німецького журналу містили відомості більш ніж двадцятирічної давності, дістатися до яких було доволі легко. Тому в сучасних умовах медіа мають приймати до уваги доступність через пошукові системи архівів, переведених у цифрову форму.

Крім того, у цифрову еру саме поняття «медіа» трансформується. Чи поширюються в межах вільного вираження поглядів привілеї засобів масової інформації на нові медіа? Зрозуміло, що і до настання цифрової ери портал новин міг належати корпорації, однак платформи соціальних медіа, власниками яких сьогодні часто є транснаціональні корпорації, позиціонуються як майданчики для висловлювання вільних думок та розміщення контенту, який формується самими користувачами. Це означає, що деякі лідери думок можуть

стати досить впливовими, але не рахуватися публічними особами. Це також означає, що цензурувати свободу вираження або визначати, які висловлювання відносяться, наприклад, до мови ворожнечі, можуть корпорації-власники соціальних медіа відповідно до непрозорих корпоративних політикам і в неочевидний спосіб. Це також означає, що, маючи в більшості своїй транснаціональний характер, бізнес-структури можуть маневрувати по різних юрисдикційним гаваням у разі виникнення правових конфліктів, у тому числі використовувати країни з найбільш вигідним законодавством, слабкими демократичними інститутами або корупційним правосуддям як такі гавані.

Висновки і пропозиції. Юрисдикційні конфлікти з екстратериторіальною складовою частиною в захисті цифрових прав і складне балансування цих прав представляють лише частину складнощів, з якими ми стикаємося в цифрову епоху в зв'язку з діяльністю корпорацій і розростанням зон невизначеності у праві. Потенційні сценарії вирішення пов'язаних із цим проблем мають враховувати специфіку цифрового середовища, онлайн-діяльності та використання цифрових інструментів усіма суб'єктами права. Вони мають, крім того, фокусуватися на відмінностях у розумінні змісту та обсягу прав людини в різних правових системах, а також збереженні належного рівня їх захисту, як онлайн, так і офлайн.

Список використаної літератури:

1. Google LLC, successor in law to Google Inc. v. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) [2019], CJEU (Grand Chamber) C-507/17, ECLI:EU:C:2019:772.
2. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016.
3. Перемот С.В. Екстратериторіальна юрисдикція в конкурентному праві ЄС: тенденції розвитку та висновки для України. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2009. № 2. С 72–77.

4. Svantesson D. An introduction to jurisdictional issues in cyberspace. *Journal of Law and Information Science*. 2004. Vol. 15. P. 50–74.
5. Фалалеева Л. Права людини та екстратериторіальна дія права ЄС: еволюція практики застосування юрисдикційних моделей. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини*. 2017. 1(46). С. 91–97.
6. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) : монографія. Київ : Академ-Прес, 2002. 426 с.
7. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019. 1 BvR 16/13, Rn.1-157, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20191106.1bvr001613.
8. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019. 1 BvR 276/17, Rn. 1-142, ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20191106.1bvr027617.
9. Bărbulescu v. Romania [2017] ECHR 754.
10. Politou E., Alepis E., Patsakis C. Forgetting personal data and revoking consent under the GDPR: challenges and proposed solutions. *Journal of Cybersecurity*. 2018. Vol. 4, no. 1, tyu001. URL : <https://doi.org/10.1093/cybsec/tyu001>.
11. United States v. Microsoft Corp., 584 U.S. ____ (2018).
12. Зайченко Ю.І. «Доктрини ефекту» – метод врегулювання державами суперечок щодо транскордонного негативного впливу антиконкурентної поведінки. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2(17), 2017. С. 117–122.

Razmetaeva Yu. Digital human rights and problems of extraterritoriality in their protection

The article is intended to analyze the problems of extraterritoriality in the protection of digital human rights and to determine on this basis the prospects for solving relevant problems, taking into account the peculiarities of legal regulation and legal practice in the digital age. The article focuses on jurisdictional issues, taking into account the following two aspects: (1) protection of rights in the conditions of large accumulation and widespread use of data, the extraordinary spread of digital technologies, both in private and public spheres of life, transfer of a considerable part of activity of all subjects of law to online; (2) the growing influence of business structures whose activities have significant implications for human rights and a global impact in an interconnected and interdependent environment in today's world.

The article provides an understanding of the term «digital human rights», including a double understanding of what rights are in question. It is established that in the first sense digital refers to all those rights, the realization and protection of which is closely related today with the use of digital tools or has a significant online component, and in the second – only those rights that arise as rights or claim to be fundamental only in digital era. Jurisdictional models, existing and potential conflicts and ways to resolve them are considered on the example of the right to be forgotten, privacy and freedom of expression. A number of conflicts are illustrated by examples of significant judgments rendered by authoritative courts in the EU and the United States.

The article also highlights changes in the balancing of fundamental rights in the digital age, taking into account issues of personal data processing, digital footprint and media privileges. Some problems of application of theoretical models of extraterritorial protection of human rights are considered. In modern jurisdictional conflicts with an extraterritorial component, it is proposed to take into account the specifics of the digital environment, online activities and the use of digital tools by all subjects of law. It is argued that the potential solution must take into account different interpretations of the essence and scope of fundamental rights if the conflict affects the digital environment or the use of digital tools.

Key words: human rights, digital human rights, digital age, legal regulation, principle of extraterritoriality, jurisdiction, case law.

.....

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.41

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.3>

Г. В. Берченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ ТА АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ В АСПЕКТІ ДОКТРИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО БЛОКУ

Доктрина конституційного блоку (*bloc de constitutionnalité* – фр.) завдячує своїй появі практиці Конституційної Ради Франції на підставі Конституції V Республіки 1958 р. До конституційного блоку належить Декларація прав людини й громадянина 1789 р., Преамбула до Конституції 1946 р., основні принципи, визнані законами Республіки (згадуються саме в такому формулюванні в преамбулі до Конституції 1946 р.), а також Екологічна хартія 2004 р., вписана в преамбулу Конституції 1958 р. конституційним законом від 1 березня 2005 р. Термін «конституційний блок» напяму використовується Конституційною Радою у своїх рішеннях (наприклад, рішення № 85-204 DC від 16 січня 1986 р.). Своїми рішеннями судді Конституційної Ради намагалися поширити свій контроль конституційності на преамбулу Конституції 1958 р., а також на Декларацію прав людини й громадянина 1789 р. і Преамбулу Конституції 1946 р., на які вона посилається.

Підходи в доктрині щодо правової природи та юридичної сили Декларації про державний суверенітет України різняться. Практика законотворчості періодично оперує посиланнями на Декларацію, тим самим підтверджуючи її чинність і статус нормативного обов'язкового документа.

Проведене дослідження свідчить про концептуальну несформованість української наукової доктрини й офіційної доктрини Конституційного Суду України щодо ролі, статусу та юридичної сили Декларації. Водночас про доктрину конституційного блоку або ж визнання статусу конституційних актів Акту проголошення незалежності й Декларації про державний суверенітет України говорити поки що зарано. Якщо ж в частини Декларації така теза однозначно, як мінімум, спірна, то щодо Акту проголошення незалежності прямий зв'язок із Конституцією очевидний. Так, наприклад, в американській конституціоналістиці аксіоматичним є зв'язок Конституції США й Декларації незалежності й визнання за останньою статусу конституційного акта.

Ключові слова: без'ядерний статус, конституція, Конституційний Суд України, Конституційна Рада Франції, конституційний акт, нейтральний статус.

Постановка проблеми. Довгий час посилання в українському доктринальному й політичному дискурсі на Декларацію про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності

мають суперечливий характер в частині визнання їх нормативної природи й статусу як конституційних актів. Це питання може бути розглянуто в тому числі крізь призму доктрини конституційного блоку, що сформувалася в практиці діяльності Конституційної Ради Франції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На жаль, юридичній природі Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України приділено в літературі не так багато уваги. Окремі аспекти знайшли своє відбиття в працях В.П. Колісника [1], Л.І. Летнянчина [2], М.В. Савчина [3], О.В. Тарасова [4], І.В. Яковюка [5] й інших вчених. Разом із тим видається доцільним здійснити окремий розгляд в аспекті доктрини конституційного блоку.

Мета статті – з'ясування статусу Декларації про державний суверенітет України й Акту проголошення незалежності в аспекті доктрини конституційного блоку. Завданнями статті є: розкрити зміст доктрини конституційного блоку; з'ясувати доктринальні погляди щодо статусу Декларації про державний суверенітет України; виявити позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо юридичної природи в його практиці стосовно посилань на Декларацію про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності.

Виклад основного матеріалу. Доктрина конституційного блоку (*bloc de constitutionnalité* – фр.) завдячує своїй появі практиці Конституційної Ради Франції на підставі Конституції V Республіки 1958 р. До конституційного блоку належить Декларація прав людини й громадянина 1789 р., Преамбула до Конституції 1946 р., основні принципи, визнані законами Республіки (згадуються саме в такому формулюванні в преамбулі до Конституції 1946 р.), а також Екологічна хартія 2004 р., вписана в преамбулу Конституції 1958 р. конституційним законом від 1 березня 2005 р. Термін «конституційний блок» напряду використовується Конституційною Радою у своїх рішеннях (див., наприклад, рішення № 85-204 DC від 16 січня 1986 р.).

Своїми рішеннями судді Конституційної Ради намагалися поширити свій контроль конституційності на преамбулу Конституції 1958 р., а також на Декларацію прав людини й громадянина 1789 р. і Преамбулу Конституції 1946 р., на які вона посилається. Рішення Конституційної Ради № 71-44 DC, прийняте 16 липня

1971 р., встановило свободу асоціацій серед основоположних принципів, визнаних законами Республіки, згаданими в преамбулі Конституції 1946 р. і «урочисто підтвердженими» Конституцією від 4 жовтня 1958 р. Посилаючись на преамбулу до Конституції 1946 р. і Конституції 1958 р., Декларація прав людини й громадянина офіційно увійшла до конституційного блоку внаслідок рішення про оподаткування № 73-51 від 27 грудня 1973 р. (стосовно принципу рівності). Як справедливо зазначає М.В. Савчин, проблема «конституційного блоку» породжує спори про природу певних наднормативних цінностей та ідей, оскільки вони власне і є основою конституційного порядку Франції [3, с. 39].

У постанові від 5 грудня 2013 р. № 36 про тлумачення ч. 1 ст. 13 Конституції у співвідношенні з Преамбулою Конституції та Декларації про незалежність Республіки Молдова Конституційний Суд Республіки Молдова, за аналогією з багатьма конституційними правопорядками й практикою органів конституційного правосуддя, насамперед Конституційної Ради Франції, ввів у конституційний правопорядок Республіки Молдова й свою практику доктрину конституційного блоку, відповідно до якої конституційний характер має не лише Конституція, але й інші основоположні акти. Однак Конституційний Суд Республіки Молдова на цьому не зупинився та пішов ще далі, встановивши свого роду ієрархію між актами, що складають конституційний блок. Конституційний Суд роз'яснив, що за змістом Преамбули Конституції Декларація про незалежність Республіки Молдова складає єдине ціле з Конституцією, будучи вихідним і непорушним конституційним текстом конституційного блоку. У випадку суперечностей між текстом Декларації про незалежність і текстом Конституції превалює первинний текст Декларації про незалежність [6, с. 76].

До певної міри можна згадати й приклад США. Попри те, що Декларація незалежності не була конституцією в класичному розумінні, навіть у сучасний період за нею визнається характер «конституційного документа» [7, с. 441].

Щодо України, то нагадаємо, що 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР була ухвалена Декларація про державний суверенітет України, а 24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України. Причому останній був ухвалений, зокрема, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України. Текст же Конституції 28 червня 1996 р. в її преамбулі вказує на те, що Верховна Рада України під час прийняття Конституції України керувалася Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленим 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням. У тексті Декларації, до речі, йшлося про те, що вона є основою для нової Конституції, законів України.

Таким чином, виникає питання, чи є підстави для визнання Декларації про державний суверенітет України разом із Актом проголошення незалежності конституційними актами? Адже положення Декларації містять цілих десять розділів, тобто це досить значний нормативний масив. Деякі із цих положень є досить контроверсійними або ж дискусійними, зокрема щодо наміру «стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти й не набувати ядерної зброї». Крім того, наприкінці Декларації йшлося про те, що «Принципи Декларації про суверенітет України використовуються для укладання союзного договору».

Так само Акт проголошення незалежності України містить деякі нормативні положення, щоправда, в меншому обсязі, ніж Декларація. Зокрема, йдеться про такі тези Акта: «Територія України є неподільною та недоторканою. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція та закони України». Крім того, в постанові Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII, додатком до якої був Акт, йшлося про принцип демократичної держави, а також про те, що «З моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду й інші акти законодавства республіки».

Підходи в доктрині щодо правової природи та юридичної сили Декларації різняться. Як зазначає В.П. Колісник, ухвалюючи Декларацію про державний суверенітет України, політична еліта України виявила надмірну обережність і певну непослідовність, адже Верховна Рада УРСР 16 липня 1990 р. проголосила державний суверенітет України лише після того, як схожі за назвою акти вже були ухвалені в інших союзних республіках (у тому числі у Молдавській РСР та РРФСР). До того ж в останньому реченні Декларації про державний суверенітет України зазначалося, що «принципи Декларації про державний суверенітет України використовуються для укладання союзного договору». Отже, проголошувався якийсь дивний («неповний», «половинчастий», «несправжній», дещо «умовний») суверенітет. Україна начебто проголошувалася суверенною державою, однак останнє речення Декларації фактично містило потенційну можливість існування ще й союзної держави. Разом із тим текст цієї Декларації було виписано чіткіше, досить радикально й набагато сміливіше, ніж це зробили квазіпарламенти інших, тоді ще союзних республік [1, с. 3].

Як відзначає Ф.В. Веніславський, для реальної оцінки ролі й значення Декларації про державний суверенітет України для сучасного вітчизняного державотворення насамперед важливо розв'язати питання про її юридичну силу. Адже якщо її визнати чинним нормативно-правовим актом, то її положення необхідно врахувати надалі як в конституційно-правовому регулюванні, так і під час прийняття всіх наступних державно-владних рішень. Якщо Декларація – чинне право, то, зокрема, виникає проблема з правовою регламентацією можливості вступу України до НАТО, оскільки це прямо їй суперечить. А якщо визнати Декларацію актом, який, виконавши свою історичну місію, втратив чинність, – це дозволяє змінити не лише проголошений нейтральний і позаблоковий статус України, але й одночасно створює прецедент щодо можливості в майбутньому відмовитись і від без'ядерного статусу. На думку вченого, є достатні правові підстави вважати, що Декларація про державний суверенітет України не втратила

своїєї юридичної сили й продовжує діяти не лише як нормативно-правовий документ згідно з п. 1 Перехідних положень Конституції України, а й має застосовуватися поряд із нею [8, с. 10].

На думку О.В. Тарасова, Декларацію 1990 р. слід розглядати як програмний політико-правовий документ однієї із союзних республік про намір переглянути (підвищити) свій правовий статус у складі СРСР під час розробки нового союзного договору. Конституція СРСР 1977 р. (ст. 76) визнавала кожну союзну республіку суверенною державою та навіть передбачала право вільного виходу зі складу СРСР (ст. 72). Україна на практиці реалізувала ці права під час заснування та членства в ООН, ратифікації деяких міжнародних договорів (паралельно із СРСР), а з кінця серпня 1991 р. – у процесі розпуску СРСР. Отже, формально-юридично Україна як суверенна правова особа існувала в рамках СРСР. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. мала на меті досягнення Україною реального політичного статусу незалежної держави в рамках СРСР. Інакше кажучи, підняти Україну з незначного політичного статусу рівня адміністративно-територіальної одиниці унітарної держави до високого формально-юридичного статусу суверенної держави у складі федерації таких же суверенних держав [4, с. 12]. Враховуючи, що сучасна Україна є континуатором УРСР із боку як національного, так і міжнародного права, формально-правовою датою набуття Україною форми суверенної правової особи необхідно, як це не парадоксально, вважати дату проголошення радянської УНР 25 грудня 1917 р. [4, с. 13].

І.В. Яковюк зазначає, що прийняття Конституції України 1996 р., яка містила посилання на Акт проголошення незалежності України, який своєю чергою приймався на забезпечення Декларації про державний суверенітет України, підтвердило чинність принципу нейтралітету (позаблокового статусу) України [5, с. 15].

На думку Л.І. Летнянчина, Декларація про державний суверенітет України й Акт проголошення незалежності України разом із Конституцією (Основним Законом) України на момент її прийняття скла-

дали своєрідну «тріаду». Між ними існував не тільки змістовний, а й функціональний зв'язок. Тим самим Декларація, Акт і Конституція України є взаємопов'язаними: кожний із названих актів зумовлював прийняття наступного й врегульовував значне коло питань державно-правового характеру. Принципи нормативного характеру містить, зокрема, основна частина Акту проголошення незалежності, де проголошено незалежність і створення самостійної української держави, неподільність і недоторканність державної території, чинність на території держави виключно Конституції та законів України. Повтор цих положень у чинній Конституції України не означає, що Акт набув суто історико-правового значення. Попри його стислість він і нині є важливим засобом конституційно-правового регулювання. На відміну від Акта, Декларація первісно врегулювала досить широке коло суспільних відносин, які зазвичай визначаються як відносини державного владарювання та є об'єктом конституційного регулювання. Саме тому з прийняттям 18 червня 1996 р. Конституції України вона значною мірою втратила значущість як регулятивний засіб. Оскільки питання, що регулювалися Декларацією, стали об'єктом регулювання акту значно вищого за юридичною силою та до того ж прийнятого значно пізніше – майже через шість років – Основного Закону України. За загальновизнаним правилом акт, прийнятий пізніше, припиняє дію попереднього повністю або в частині, що йому суперечить. За юридичною силою і Декларація, і акт об'єктивно субординовані Конституції України й водночас засвідчують наявність певної системності конституційного регулювання суспільних відносин. Тому і Декларацію, і Акт можна визнати конституційними або, скоріше, передконституційними актами [2, с. 40].

У практиці КСУ є всього декілька рішень і висновків, які опосередковано могли б дати відповідь на питання щодо нормативної природи Акту й Декларації та потенційної належності їх до конституційного тексту як елементів конституційного блоку. В абз. 1 п. 8 мотивувальної частини Рішення КСУ від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі за консти-

туційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» й «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) містилося посилання на Постанову Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII, якою Україну проголошено демократичною державою, та з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду й інші акти законодавства України. Проте КСУ став на позицію одночасної дії разом із відповідною постановою ч. 2 ст. 4 Конституції (Основного Закону) УРСР, що діяла на час прийняття зазначеної Постанови: «державні й громадські організації, службові особи зобов'язані були додержуватися Конституції СРСР, Конституції УРСР і радянських законів, у тому числі Закону Союзу РСР «Про громадські об'єднання» від 9 жовтня 1990 р. № 1708-I, відповідно до якого об'єднання громадян може бути ліквідовано лише за рішенням суду (ст. 22)». Тобто тут ми маємо по суті ігнорування положення Акта проголошення незалежності на користь Конституції УРСР.

А от в абз. 3 п. 8 зазначеного Рішення КСУ містилося пряме посилання на Декларацію про державний суверенітет України, яку КСУ, по суті, визнав чинною:

«Президія Верховної Ради України, визнавши наявність антиконституційної діяльності посадових осіб Компартії України й заборонивши її, тим самим перебрала на себе функції слідчих і судових органів, що суперечить конституційному принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову (стаття 6 Конституції України, розділ III Декларації про державний суверенітет України)».

Таке пряме посилання на рівні з конституційним принципом, закріпленим у ст. 6 Конституції України, юридично можна виправдати лише одним – визнан-

ням за положенням Декларації нормативного значення, а можливо навіть і рівного за юридичною силою самій Конституції.

Проте відповідна теза про «прирівнювання» Конституційним Судом Декларації за юридичною силою до Конституції або ж навіть формування доктрини конституційного блоку спростовується Ухвалою Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України про офіційне тлумачення окремих положень Декларації про державний суверенітет України від 28 травня 2003 р. № 31-у/2003. Як видно з назви Ухвали, КСУ відмовився надавати офіційне тлумачення Декларації, оскільки це не належить до його повноважень (оскільки він міг на той момент надавати офіційне тлумачення лише Конституції та законам України). Таким чином, за цим підходом, Декларація не є складовою частиною конституційного блоку, як і конституційним документом або ж частиною (елементом) конституційного тексту.

Знову ж таки, на користь відсутності в Декларації статусу конституційного акта опосередковано свідчить висновок КСУ від 22 листопада 2018 р. № 3-в/2018 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі й в Організації Північно-атлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України. Відповідні зміни до Конституції України ставлять хрест на ідеї позаблоковості, проголошеної в Декларації.

Практика законотворчості натомість періодично оперує посиланнями на Декларацію, тим самим підтверджуючи її чинність і статус нормативного обов'язкового документа. Такі посилання можна знайти як в преамбулі Закону «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII, так і в новітніх актах. До них належать Закони України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII, а також «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету

України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведене дослідження не може не свідчити про концептуальну несформованість української наукової доктрини й офіційної доктрини КСУ щодо ролі, статусу та юридичної сили Декларації. Водночас говорити про доктрину конституційного блоку або ж визнання статусу конституційних актів Акту проголошення незалежності й Декларації про державний суверенітет України поки що зарано. Якщо ж в частини Декларації така теза однозначно, як мінімум, спірна, то щодо Акту проголошення незалежності прямий зв'язок із Конституцією очевидний. Так, наприклад, в американській конституціоналістиці аксіоматичним є зв'язок Конституції США з Декларацією незалежності й визнанням за останньою статусу конституційного акта.

Список використаної літератури:

1. Колісник В.П. Декларація про державний суверенітет України та її вплив на процес формування української держави. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 3–4.
2. Летнянчин Л.І. Декларація про державний суверенітет України у сучасній інтерпретації. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 39–41.
3. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції. Ужгород : Ліра, 2009. 372 с.
4. Тарасов О.В. Декларація про державний суверенітет України з точки зору міжнародно-правової персонології. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 11–13.
5. Яковюк І.В. Позаблоковий статус України: проблеми реалізації. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 13–16.
6. Шустров Д.Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование : В 2-х томах. Том 2. Москва : Юрлитинформ, 2018. 568 с.
7. Головатий С.П. Верховенство права : у 3-х кн. Кн. 1 : Від ідеї – до доктрини. Київ : «Фенікс», 2006. 624 с.
8. Веніславський Ф.В. Декларація про державний суверенітет як політико-правова передумова становлення конституційного ладу України. *Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня 2010 р. Харків : НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування, 2010. С. 9–11.

Berchenko H. Declaration on the State Sovereignty of Ukraine and The Act of Declaration of Independence in the aspect of the doctrine of the constitutional block

The doctrine of the constitutional bloc (bloc de constitutionnalité – French) owes its emergence to the practice of the Constitutional Council of France on the basis of the Constitution of the V Republic of 1958. The constitutional bloc includes the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, the Preamble to the Constitution of 1946, the basic principles recognized by the laws of the Republic (mentioned in this wording in the preamble to the Constitution of 1946), and the 2004 Environmental Charter, the preamble to the Constitution of 1958 by the constitutional law of March 1, 2005. The term "constitutional bloc" is directly used by the Constitutional Council in its decisions (eg, decision No. 85-204 DC of January 16, 1986). By their decisions, the judges of the Constitutional Council decided to extend their review of constitutionality to the preamble to the 1958 Constitution, as well as to the Declaration of Human and Civil Rights of 1789 and the Preamble to the 1946 Constitution, to which it refers.

Approaches to the doctrine of the legal nature and legal force of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine differ. The practice of law-making periodically operates with references to the Declaration, thus confirming its validity and the status of a mandatory normative document.

The conducted research shows the conceptual immaturity of the Ukrainian scientific doctrine and the official doctrine of the CCU regarding the role, status and legal force of the Declaration. At the same time, it is too early to discuss the doctrine of the constitutional bloc or the recognition of the status of constitutional acts of the Act of Independence and the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. If in the part of the Declaration such a thesis is unequivocally, at least, disputable, then in relation to the Act of Independence the direct connection with the Constitution is obvious. For example, in American constitutionalism, the connection between the US Constitution and the Declaration of Independence and the recognition of the status of a constitutional act by Declaration of Independence is axiomatic.

Key words: *non-nuclear status, constitution, Constitutional Court of Ukraine, Constitutional Council of France, constitutional act, neutral status.*

УДК 341.01

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.4>

Т. А. Грабович

кандидат юридичних наук

“RESTITUTIO IN INTEGRUM” ТА “RESTITUTIO IN PRISTINUM” У ДОКТРИНІ ТА ПРАКТИЦІ ПРАВА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена з'ясуванню сутності реституції як форми відшкодування шкоди за вчинення міжнародно-протиправного діяння держави й характеристиці основних форм реституції. Встановлено, що держава, яка вчинила міжнародно-протиправне діяння, зобов'язана його припинити, ліквідувати правові й матеріальні наслідки вчинення такого діяння та забезпечити повну компенсацію заподіяної шкоди. Реституція спрямована на ліквідацію наслідків вчиненого міжнародно-протиправного діяння держави й забезпечення *status quo ante*, тобто відновлення колишнього стану, що існував до вчинення міжнародно-протиправного діяння. Обґрунтовано першість реституції серед інших форм відшкодування шкоди положеннями ст. 34 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р., що визначає форми відшкодування, ст. 36, яка встановлює обов'язок держави, яка вчинила протиправне діяння, відшкодувати шкоду, наскільки така шкода не відшкодовується реституцією, а також рішенням Постійної палати міжнародного правосуддя у справі про фабрику в Хожуві (Німеччина проти Польщі). Визначено наявність двох основних форм реституції: реституцію в натурі (“*restitutio in integrum*”) та ресторацію (“*restitutio in pristinum*”). Реституція в натурі полягає у відновленні колишнього матеріального становища, що існувало до вчинення міжнародно-протиправного діяння, до прикладу, звільнення затриманих; передачі суден або окремих видів майна, включаючи документи, твори мистецтва. Ресторація являє собою відновлення нематеріальних прав, до прикладу, припинення незаконної окупації, анулювання законодавчих, виконавчих, адміністративних і судових актів та інше. Проаналізовано практику міжнародних судових органів, зокрема, рішення Міжнародного суду ООН, Європейського суду з прав людини, міжнародних арбітражів щодо застосування реституції як форми відшкодування шкоди. Зроблено висновок, що для відшкодування відповідальною державою заподіяної шкоди може бути необхідним застосування як окремих форм відшкодування (реституції, компенсації, сатисфакції), так і сукупності таких форм, що залежить від сутності первинного міжнародно-правового зобов'язання, обсягу заподіяної шкоди, інтересів потерпілої держави й вимог розумності й справедливості.

Ключові слова: реституція в натурі, ресторація, міжнародна відповідальність держави, відшкодування шкоди, Статті про відповідальність держав 2001 р.

Постановка проблеми. Реституція сягає своїм корінням ще римського права, за яким вона вважалася відшкодуванням, яке претор надавав із метою відновлення ситуації, що існувала до завдання протиправної шкоди, наприклад, скасовуючи контракт, укладений шляхом шахрайства або примусу [1, с. 972]. Сучасне міжнародне право визнає принцип, згідно з яким порушення міжнародно-правового зобов'язання держави тягне за собою зобов'язання забезпечити відшкодування

в адекватній формі. Форми відшкодування є способом здійснення, з одного боку, зобов'язання повного відшкодування шкоди, а з іншого, – права на таке відшкодування. Такими формами є реституція, компенсація та сатисфакція, що знаходяться в певному взаємозв'язку й кожна з них може бути використана або сама по собі, або в поєднанні з іншими формами [2, с. 211].

У статті 34 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. (далі – Статті 2001 р.), що визначає форми відшкодування, реституція

закріплена на першому місці серед інших форм відшкодування. Примат реституції як форми відшкодування додатково підтверджується і статтею 36 Статей 2001 р., яка встановлює обов'язок держави, яка вчинила протиправне діяння, відшкодувати шкоду, наскільки така шкода не відшкодовується реституцією. Пріоритет реституції був підтверджений ще Постійною палатою міжнародного правосуддя у справі про фабрику в Хожуві (Німеччина проти Польщі) (1927 р.) [3], яка заявила, що відповідальна держава «зобов'язана відновити підприємство і, якщо це неможливо, виплатити його вартість на момент компенсації, причому ця вартість грає роль реституції, яка виявилася неможливою» [4, с. 116]. Під час застосування реституції на практиці виникають різноманітні складнощі, що зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення її сутності й особливостей, а також визначення співвідношення з іншими формами відшкодування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти міжнародно-правової відповідальності держав ставали предметом детального розгляду низки вчених і практиків, серед яких слід назвати таких як Р. Аго, С.Ф. Амерасінг, В.Ф. Антипенко, С.С. Андрейченко, К.А. Важна, В.А. Василенко, К.О. Дейкало, О.В. Задорожній, А. Зайберт-Фор, І.І. Лукашук, Дж. Кроуфорд, Д. Макголдрик, С. Оллесон, А. Пеллет, М. Соренсен та інші. Разом із тим питання, що виникають у зв'язку із застосуванням реституції як форми відшкодування шкоди за міжнародно-протиправне діяння держави не знайшли достатнього відбиття.

Як відзначає Ю.Ю. Блажевич, на рівні теорії міжнародного права інститут реституції вивчений на пострадянському просторі, в тому числі в Україні, не досить глибоко. У радянській науці міжнародного права й в науці міжнародного права на пострадянському просторі сформувалося доктринальне уявлення про юридичну основу інституту реституції, згідно з яким «юридична підстава реституції полягає в порушенні сторонами збройного конфлікту законів і звичаїв війни, захопленні й вивезенні з окупованої території власності противника». Водночас реституція

розглядається в прямому зв'язку з питанням про відповідальність держави за агресію [5, с. 128]. Тому **мета статті** полягає у визначенні на підставі аналізу сучасної міжнародно-правової доктрини й практики сутності форм реституції як форми відшкодування шкоди за вчинення міжнародно-протиправного діяння держави.

Виклад основного матеріалу. Реституція визнана першою формою відшкодування шкоди за вчинення міжнародно-протиправного діяння та передбачає відновлення ситуації, що існувала до його вчинення. За висловлюванням І.І. Лукашука, реституція є «ніби першою формою відшкодування, оскільки під час розв'язання проблеми відшкодування насамперед виникає питання про можливість відновити ситуацію, що існувала до протиправного діяння» [2, с. 214].

Комісія міжнародного права ООН (далі – КМП ООН) відзначає, що концепція реституції не має універсального визначення та виділяє із цього приводу два основні підходи. Відповідно до першого, реституція полягає у відновленні *status quo ante*, тобто ситуації, що існувала до вчинення протиправного діяння. Згідно з другим підходом, реституцією є встановлення або відновлення ситуації, яка існувала б, якби протиправне діяння не було скоєно. Перше визначення є вужчим і не містить компенсацію, яка, можливо, належала б потерпілій стороні за зазначені збитки, наприклад, через неможливість використання неправомірно затриманих товарів, які згодом були повернуті. Друге визначення вбудовує в концепцію реституції інші елементи повного відшкодування та визначає реституцію як форму відшкодування та підкреслює загалом зобов'язання з відшкодування [4, с. 116].

Про наявність певної невизначеності щодо основоположних положень концепції реституції пише і К. Грей, за думкою якої більш проблематичним є визначення, згідно з яким реституція повинна відновити ситуацію, яка могла б існувати, якби незаконне діяння не було вчинене. Ця формула як така була прийнята у справі щодо заводу в Хожуві, але вона спричиняє спекуляції щодо того, якою була б ситуація, якби протиправного діяння не

сталось. Відповідно, КМП ООН вирішила прийняти вужче й простіше визначення, згідно з яким реституція полягає у відновленні *status quo ante*, тобто ситуації, яка існувала до виникнення протиправного діяння. Ця остання форма реституції може бути доповнена компенсацією де це є необхідним для забезпечення повного відшкодування [6, с. 590].

З цього приводу А. Танзі вказує, що термін реституція в широкому розумінні може розглядатися як синонім репарації, що охоплює всі заходи, які потерпіла держава може очікувати від відповідальної держави за протиправні діяння з метою «ліквідації всіх наслідків протиправного діяння та відновлення ситуації, яка, напевно існувала б, якби це діяння не було вчинено». З позиції вузького розуміння реституція є синонімом реституції в натурі – *restitutio in integrum* – і означає досягнення *status quo ante* [1, с. 972].

Дж. Кроуфорд зазначає, що реституція як лише одна з можливих форм відшкодування шкоди вимагає лише відновлення статусу *quo ante*. Такі аспекти, як втрата прибутку чи втрачені очікування можуть бути компенсованими, але вони не є частиною процесу реституції як такі [7, с. 511].

Реституції присвячена стаття 35 Статей про відповідальність держав 2001 р., де встановлюється, що «Держава, відповідальна за міжнародно-протиправне діяння, зобов'язана здійснити реституцію, тобто відновити становище, яке існувало до вчинення протиправного діяння, якщо тією мірою, в якій реституція: а) не є матеріально неможливою; б) не тягне за собою тягар, що є абсолютно непропорційним вигоді від отримання реституції замість компенсації».

Визначення реституції, надане в статті 35 сфокусовано, на оцінці фактичної ситуації та не вимагає гіпотетичного вивчення питання про те, якою була б ситуація, якби не було скоєно протиправне діяння. Зрозуміло, що для забезпечення відшкодування заподіяної шкоди в повному обсязі може знадобитися, щоб реституція в такому вузькому її тлумаченні була доповнена компенсацією [4, с. 116].

Далі зупинимось на формах реституції. У доктрині розрізняють дві форми рес-

титуції: реституцію в натурі (*“restitutio in integrum”*) і ресторачію (*“restitutio in pristinum”*) [2, с. 214].

К. Грей пише: «Реституція приймає дві основні форми: матеріальну й правову» [6, с. 590]. В.А. Василенко виділяє «субституцію» як окрему форму, під якою розуміє «заміну неправомірно знищеного або пошкодженого майна, будівель, творів мистецтва й так далі подібними й рівноцінними предметами» [8, с. 214].

Реституція в натурі (*restitutio in integrum*) полягає у відновленні колишнього матеріального становища. Д.Б. Левін вказував: «Реституція є відновленням попереднього стану речей, в тому числі відновленням матеріальних цінностей в натурі <...>» [9, с. 115]. Так, реституція може приймати форму матеріального відновлення, до прикладу, звільнення затриманих; передачі державі заарештованої особи; реституції суден або окремих видів майна, включаючи документи, твори мистецтва, акціонерні сертифікати тощо [4, с. 117]. Міжнародний арбітраж по справі *ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Hungary* (2006 р.) відзначив, що «що реституція в натурі є кращим засобом захисту в разі вчинення міжнародно-протиправного діяння» [10].

Вимоги щодо реституції викрадених і вивезених предметів національної культурної спадщини – творів мистецтва, реліквій, архівних документів – висувуються з боку ряду держав до колишніх метрополій. У відповідь на їх постійну вимогу Генеральна Асамблея ООН прийняла кілька відповідних резолюцій. Наприклад, у резолюції № 3187 від 18 грудня 1973 р. «Повернення творів мистецтва країнам-жертвам експропріації», прийнятої XXVIII сесією Генеральної Асамблеї ООН, вказується, що «у зв'язку з масовим і майже безоплатним вивозом предметів мистецтва з однієї країни в іншу, часто в результаті колоніальної або іноземної окупації», необхідне «якнайшвидше й безоплатне повернення кожній країні належних їй предметів мистецтва, пам'ятників, музейних експонатів, рукописів і документів іншою країною тою мірою, в якій представляється справедливе відшкодування заподіяваної шкоди» [5, с. 129].

Так, у справі щодо храму Преах-Віхеар між Камбоджею та Таїландом (1962 р.) Міжнародний Суд ООН (далі – МС ООН) встановив, що храм Преах-Віхеар, розташований на територіях, що знаходяться під суверенітетом Камбоджі, й відповідно до цього Таїланд зобов'язаний повернути Камбоджі всі скульптури,obelіски, частини монументів, копії з піщаника й старовинну кераміку, які з моменту окупації храму Таїландом у 1954 р. могли бути вивезені з храму або прилеглої до нього території тайською владою [11, с. 73].

У Консультативному висновку щодо правових наслідків будівництва стіни на окупованих палестинських територіях від 2004 р. МС ООН зазначив, що Ізраїль шляхом реституції зобов'язаний повернути землю, сади, оливкові гаї та інше нерухоме майно, вилучене в будь-якої фізичної чи юридичної особи для будівництва стіни на окупованій палестинській території тією мірою, в якій це не було б матеріально неможливим [12, с. 153].

Друга форма реституції – ресторація (*restitutio in pristinum*) – являє собою відновлення нематеріальних прав. Сюди відносять припинення незаконної окупації, анулювання законодавчих, виконавчих, адміністративних і судових актів і ін. [2, с. 215].

Нерідко вживають термін «юридична реституція» чи «правова реституція» в тих випадках, коли реституція вимагає або припускає зміну юридичної ситуації або в рамках правової системи відповідальної держави, або в її правових відносинах із потерпілою державою. Такі випадки містять відгук, скасування або зміну конституційного або законодавчого положення, прийнятого в порушення норми міжнародного права, анулювання або перегляд адміністративних або судових заходів, неправомірно прийнятих щодо будь-якої особи або майна іноземця, або вимогу про прийняття відповідних заходів (наскільки це дозволено міжнародним правом) із припинення дії будь-якого договору [4, с. 117].

До прикладу, у справі Мартіні (1930 р.) арбітраж вирішив, що Венесуела була зобов'язана скасувати рішення місцевого суду, яке порушувало договірні зобов'язання перед Італією. Іншим прикладом справи щодо правової реституції

є справа *El Salvador v. Nicaragua* (1917 р.) де було доведено, що ситуація, яка існувала до укладання договору, що порушувала зобов'язання з міжнародного права, повинна бути відновлена [6, с. 591].

У справі братів Лагранд (Німеччина проти Сполучених Штатів Америки) (2001 р.) Німеччина домагалася правової реституції у формі анулювання національних судових рішень і стверджувала, що США затримали, здійснювали правосуддя та засудили до смертної кари двох громадян Німеччини, не забезпечивши консульського доступу в порушення Віденської конвенції про консульські зносини [13]. У справі щодо ордеру на арешт від 11 квітня 2000 р. (Демократична Республіка Конго проти Бельгії) (2002 р.) МС ООН шляхом реституції наказав Бельгії скасувати ордер на арешт, виданий тодішньому міністру закордонних справ Демократичної Республіки Конго [14].

Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі Ласка й Ліка проти Албанії (2010 р.) встановив, що повторне слухання справи або її відновлення у випадку відповідного прохання від позивача є належним способом виправлення порушення, що відповідає положенням ст. 35 Статей про відповідальність» [15, с. 75].

У деяких випадках може застосовуватися як матеріальна, так і юридична реституція. В інших випадках міжнародний суд або трибунал може шляхом визначення юридичного положення з обов'язковою силою для сторін винести постанову, рівносильну реституції в іншій формі. Термін «реституція» містить будь-які дії, які має вжити відповідальна держава для відновлення ситуації, яка склалася в результаті міжнародно-протиправного діяння [4, с. 117].

КМП ООН відзначає, що, незважаючи на труднощі, з якими може зіткнутися реституція на практиці, держави нерідко наполягають саме на ній, надаючи перевагу перед компенсацією. Дійсно, в певних випадках, особливо коли застосовуються імперативні норми, реституція може знадобитися для виконання первинного зобов'язання [4, с. 116].

У деяких випадках під час скоєння певної категорії протиправних діянь у потерпілої держави не залишається вільного вибору

форми відшкодування та вона повинна обрати реституцію. Так, коли йдеться про життя чи свободу особи або право самовизначення, неможливо для потерпілої держави лише взяти гроші за вчинене порушення [6, с. 593].

Форма відшкодування може залежати від порушеного первинного міжнародно-правового зобов'язання, та, відповідно, можливість вибору реституції залежить від конкретного порушеного зобов'язання. Певні зобов'язання легше піддаються реституції, ніж інші: держави легше сприймають реституцію у випадку незаконного захоплення території або історичної власності, ніж у разі експропріації майна, що перебуває в іноземній власності [6, с. 594].

К. Грей акцентує увагу на питанні про першість реституції серед інших форм відшкодування в контексті питання первинних норм міжнародного права. Так, за думкою авторки, питання впливу первинних норм на першість або доступність реституції залишається суперечливим, зокрема у випадку експропріації майна, що перебуває в іноземній власності. «Щодо цього питання спостерігалось чітке розподілення думок між розвинутими державами й країнами, що розвиваються, що спричинило серйозні труднощі для КМП ООН. Ця суперечка знайшла своє відбиття у відмінних рішеннях у справах *TOPCO v. Libya* (1977 р.) і *BP v. Libya* (1974 р.). У першій справі Трибунал підтримав першість реституції у випадках експропріації на підставі справи Хожувської фабрики й арбітражної практики. У другій справі Трибунал визнав експропріацію особливим випадком і те, що загальні правила й рішення про реституцію не були авторитетними в цій сфері. Аналіз судової та арбітражної практики й практики держав щодо експропріації приводять до висновку про відсутність підтвердження про першість реституції у випадках націоналізації. У Статтях, прийнятих у 2001 р., КМП ООН не повинна була безпосередньо розв'язувати це питання, оскільки вона мала справу лише із загальними правилами, а не з первинними зобов'язаннями» [6, с. 595].

Висновки. Держава, що вчинила міжнародно-протиправне діяння, зобов'язана його припинити, ліквідувати правові

й матеріальні наслідки вчинення такого діяння та забезпечити повну компенсацію заподіяної шкоди. Реституція, що визнана першою формою відшкодування шкоди, спрямована на ліквідацію наслідків вчиненого міжнародно-протиправного діяння держави й забезпечення *status quo ante*, тобто відновлення колишнього стану, що існував до вчинення міжнародно-протиправного діяння. У «найпростішій формі це передбачає такі дії, як звільнення неправомірно затриманих осіб або повернення неправомірно арештованого майна. В інших випадках реституція може бути складнішим актом» [4, с. 116]. Реституція може приймати форму матеріального відновлення ("restitutio in integrum"), зокрема повернення території, осіб, майна, або нематеріального відновлення ("restitutio in pristinum"), зокрема зміни юридичної ситуації.

Для відшкодування відповідальною державою заподіяної міжнародно-протиправним діянням шкоди, що має на меті ліквідувати наслідки такого діяння, може бути необхідним застосування як окремих форм відшкодування (реституції, компенсації, сатисфакції), так і сукупності таких форм, що встановлюється в кожному випадку, виходячи із сутності первинного міжнародно-правового зобов'язання, порушеного міжнародно-протиправним діянням, обсягу заподіяної шкоди, інтересів потерпілої держави й вимог розумності й справедливості.

Список використаної літератури:

1. Tanzi A. Restitution. *Max Planck Encyclopedias of International Law*. 2012. Vol. 10. P. 972–976.
2. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва : Волтерс Клувер, 2004. 432 с.
3. Factory at Chorzów. *Germany v Poland. Jurisdiction. Judgment. PCIJ Series A. No 9. ICGJ 247 (PCIJ 1927)*.
4. Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния с комментариями к ним. *Ежегодник комиссии международного права*. 2001. Том II. Часть вторая. A/CN.4/SER.A/2001/ADD.1 (PART 2). С. 32–174.
5. Блажевич Ю.Ю. Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння :

- дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2006. 205 с.
6. Gray C. The Different Forms of Reparation: Restitution. *The Law of International Responsibility* / eds. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. 2010. P. 589–597.
 7. Crawford J. *State Responsibility: The General Part*. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. 912 p.
 8. Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев : Вища школа, 1976. 267 с.
 9. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. Москва : Междунар. отношения, 1966. 152 с.
 10. ICSID. *ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Republic of Hungary*. Case No. ARB/03/16. Award. 2 October 2006.
 11. Дело о Храме Преах-Вихеар (существо спора). Решение от 15 июня 1962 г. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда ООН 1948–1991. UN Doc ST/LEGISER.FII.
 12. Advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. ICJ Rep. 2004. 136 p.
 13. *La Grand (Germany v. United States of America)*. Merits. 2001. I.C.J. 466.
 14. Arrest Warrant of 11 April 2000. DRC v. Belgium. ICJ Rep. 2002 p. 3.
 15. ECHR. *Case of Laska And Lika V. Albania*. Applications No. 12315/04 and 17605/04. *Judgment*. 20 July 2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-98349%22>}.

Hrabovych T. “Restitutio in integrum” and “restitutio in pristinum” in the doctrine and practice of the law of international responsibility

The article is devoted to the essence of restitution as a form of reparation for internationally wrongful acts of the state and the characteristics of forms of restitution. It is established that the state that committed an internationally wrongful act is obliged to cease that act, eliminate the legal and material consequences of such an act and provide full reparation for the damage caused. Restitution is aimed at eliminating the consequences of an internationally wrongful act of the state and ensuring the status quo ante, i.e. the situation that existed prior to the occurrence of the wrongful act. The primacy of restitution among other forms of reparation is confirmed by provisions of Art. 34 Articles on the responsibility of states for internationally wrongful acts of 2001, Art. 36, as well as by the decision of the Permanent Chamber of International Justice in the case of the factory in Chorzow (Germany v. Poland). The existence of two main forms of restitution was determined: restitution in kind (“restitutio in integrum”) and restoration (“restitutio in pristinum”). Restitution in kind is the restoration of the former material situation that existed before the commission of an internationally wrongful act, for example, the release of detainees; transfer of ships or certain types of property, including documents, works of art. Restitutio in pristinum provides for the restoration of intangible rights, for example, the cessation of illegal occupation, the annulment of legislative, executive, administrative and judicial acts, and others. The practice of international judicial bodies in particular, the decisions of the UN International Court of Justice, the European Court of Human Rights, international arbitrations on the use of restitution as a form of compensation is analyzed. It is concluded that the aim of full reparation may entail separate forms of reparation (restitution, compensation or satisfaction) or a set of such forms, depending on the nature of the primary international legal obligation, the amount of damage, the interests of the injured state and the requirements of reasonableness and fairness.

Key words: *restitution in kind, restoration, reparation, international responsibility of state, Articles on the responsibility of states (2001).*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.5>

Є. Ф. Бобонич

кандидат юридичних наук,
завідувач сектору науково-правового забезпечення
судово-претензійної діяльності
відділу науково-правового забезпечення
та міжнародного співробітництва
Українського інституту експертизи сортів рослин

О. М. Коморна

заступник завідувача відділу науково-правового
забезпечення та міжнародного співробітництва
Українського інституту експертизи сортів рослин

М. К. Карпич

старший науковий співробітник сектору науково-правового
забезпечення договірної діяльності відділу науково-правового
забезпечення та міжнародного співробітництва
Українського інституту експертизи сортів рослин

СПІЛЬНІ МАЙНОВІ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА СОРТИ РОСЛИН В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу юридичних підстав виникнення спільних прав інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні. З цією метою автори дають характеристику суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні; досліджують структуру прав інтелектуальної власності й підстави виникнення спільних прав інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні; вносять пропозиції щодо змін національного законодавства.

У створенні об'єкта права інтелектуальної власності можуть брати участь декілька осіб, які відповідно до норм загального (Цивільного кодексу України) й спеціального законодавства про окремі об'єкти права інтелектуальної власності можуть набувати спільних прав на такі об'єкти. Суб'єктами права інтелектуальної власності на сорти рослин є: автор (автори) сорту рослин; роботодавець (замовник) та їх правонаступники, підтримувачі сортів рослин.

На сорти рослин виникають особисті немайнові й майнові права інтелектуальної власності. Виходячи з положень цивільного законодавства України, об'єктом права спільної власності можуть бути тільки майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин. Законодавство України передбачає такі підстави виникнення спільних прав інтелектуальної власності на один сорт рослин: набуття спільних особистих немайнових прав на один сорт рослин у випадках співавторства у створенні сорту; набуття спільних майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин в автора (авторів) і роботодавця (замовника), якщо сорт створено автором сорту у зв'язку з виконанням трудового дого-

вору (контракту) чи договору про створення сорту за замовленням; набуття декількома особами спільних майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин у порядку спадкування; набуття спільного майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту рослин підтримувачем сорту; набуття спільних майнових прав інтелектуальної власності на один сорт рослин на підставі цивільного договору. Набуття спільних майнових прав інтелектуальної власності слід відрізняти від придбання самостійних майнових прав інтелектуальної власності на один сорт рослин, зокрема в разі придбання декількома ліцензіатами простої ліцензії на один сорт рослин або в разі декількох підтримувачів одного сорту рослин.

Ключові слова: сорт рослин, спільна власність, інтелектуальна власність, правове регулювання, селекційна діяльність.

Постановка проблеми. Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності (ч. 1 ст. 418 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України). У створенні об'єкта права інтелектуальної власності можуть брати участь декілька осіб, які, відповідно до норм загального (ЦК України) й спеціального законодавства про окремі об'єкти права інтелектуальної власності, можуть набувати спільних прав на об'єкти права інтелектуальної власності. Це зумовлює актуальність дослідження та класифікації типових ситуацій виникнення спільних прав на об'єкти права інтелектуальної власності, й зокрема на сорти рослин, в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток досліджень щодо правового регулювання права інтелектуальної власності на селекційні досягнення (сорти рослин) зробили такі вчені, як О.В. Кохановська, Н.С. Кузнецова, О.В. Дзера, С.І. Мельник, Н.Б. Линчак, Н.Б. Якубенко, С.О. Ткачик, Н.В. Лещук, О.В. Захарчук і багато інших.

Метою статті є аналіз юридичних підстав виникнення спільних прав інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні й внесення пропозицій щодо змін до національного законодавства.

Реалізація вказаної мети **потребує розв'язання таких завдань:** дослідити суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні; структуру прав інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні, підстави виникнення спільних прав інтелектуальної власності на сорти рослин в Україні; внести пропозиції щодо змін до національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, твор-

чої діяльності (ч. 1 ст. 418 Цивільного кодексу України) [1].

У створенні об'єкта права інтелектуальної власності можуть брати участь декілька осіб, які, відповідно до норм загального (ЦК України) й спеціального законодавства про окремі об'єкти права інтелектуальної власності, можуть набувати спільних прав на такі об'єкти.

Суб'єктами права інтелектуальної власності на сорти рослин, відповідно до ст. 3-1 Закону України від 21 квітня 1993 року № 3116-XII «Про охорону прав на сорти рослин» (далі – Закон України «Про охорону прав на сорти рослин»)), є: автор (автори) сорту рослин; інші особи, які набули майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин за договором чи законом.

Автором сорту є фізична особа, яка безпосередньо вивела й поліпшила сорт (ст. 1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»), яка творчою працею створила результат інтелектуальної діяльності. Не визнаються авторами сорту громадяни, які не внесли особистого творчого вкладу в його створення, в тому числі такі, що надавали автору тільки технічне, консультаційне, організаційне чи матеріальне сприяння чи допомогу, чи сприяли оформленню прав на такий результат чи його використання, а також громадяни, що здійснювали контроль за виконанням відповідних робіт.

Автору сорту рослин належить право авторства, право на ім'я та інші особисті немайнові права, які є невідчужуваними та охороняються безстроково (ст. 37 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»). Відмова від цих прав є нікчемною (ст. 423 ЦК України).

З тексту диспозиції ст. 3-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»

впливає, що володільцем (володільцями) особистих немайнових прав на сорт рослин можуть бути лише автори сорту. Усі інші особи можуть набувати майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин.

Суб'єктом права інтелектуальної власності на сорти рослин також є роботодавець (замовник) автора – юридичні й фізичні особи. Так, якщо сорт створено автором сорту у зв'язку з виконанням трудового договору (контракту) чи договору про створення сорту за замовленням, то в разі якщо трудовим договором (контрактом) чи договором про створення сорту за замовленням між роботодавцем (замовником) та автором сорту не передбачено інше, право на подання заявки на сорт належить автору сорту й роботодавцю (замовнику) спільно (ст. 17 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»).

Суб'єктами права інтелектуальної власності на сорти рослин також можуть бути правонаступники (спадкоємці) автора або роботодавця (замовника): відповідно до ст. 18 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» право на подання заявки на сорт рослин має, відповідно, правонаступник (спадкоємець) автора або роботодавця (замовника).

Крім цього, суб'єктом права інтелектуальної власності на сорт рослин також визнається підтримувач сорту рослин. Відповідно до ст. 19-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», будь-яка особа може подати заявку на набуття майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту, віднесеного до загальновідомих, без набуття майнових прав інтелектуальної власності на такий сорт, засвідчених патентом. Власник майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту – особа, якій належить упродовж визначеного цим Законом строку й засвідчене свідоцтвом про державну реєстрацію сорту майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту рослин (ст. 1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»).

Відповідно до ст. 10 зазначеного Закону на сорти рослин виникають інтелектуальні права, що містять:

1) особисті немайнові права інтелектуальної власності на сорти рослин;

2) майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин.

Слід враховувати, що на відміну від інших об'єктів права інтелектуальної власності, Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» передбачає поділ майнових прав інтелектуальної власності на сорти рослин на два види:

а) власне майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин;

б) майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту рослин.

Вищезазначене «роздвоєння» майнових прав на сорти рослин зумовлено нестійкістю в часі цього об'єкта інтелектуальної власності, який, на відміну від інших об'єктів права інтелектуальної власності, постійно потребує селекційної підтримки. У зв'язку із цим, підтримувачі сортів рослин, які вносять свій суттєвий вклад в існування та життєздатність таких об'єктів права інтелектуальної власності, набувають майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту, яке є відмінним від інших майнових прав інтелектуальної власності на сорти рослин, що належать володільцю патенту на сорт рослин.

Охоронюваним документом, що засвідчує особисті немайнові права інтелектуальної власності на сорт рослин, є свідоцтво про авторство на сорт рослин. Про майнові права інтелектуальної власності на сорт рослин свідчить патент на сорт рослин. Про майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту рослин свідчить свідоцтво про державну реєстрацію сорту рослин (ч. ч. 2, 3, 4 ст. 10 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»).

Інтелектуальні права на сорт рослин не залежать від права власності на матеріальний носій, в якому виражений такий результат інтелектуальної діяльності. Перехід права власності на матеріальний носій не тягне за собою перехід або надання інтелектуальних прав на результат інтелектуальної діяльності, що виражений у цьому матеріальному носії (ст. 419 ЦК України).

Розв'язуючи питання класифікації підстав виникнення спільних прав на сорти рослин в Україні, слід визначитись про можливість позначення цих прав терміном «спільна інтелектуальна власність на сорти рослин».

Річ у тому, що відповідно до ст. ст. 316, 317 ЦК України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб, змістом якого є права власника володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном. Майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки. Майнові права є неспоживною річчю. Майнові права визнаються речовими правами (ст. 190 ЦК України).

Главою 26 «Право спільної власності» ЦК України передбачено, що майно, що є у власності двох або більше осіб (співвласників), належить їм на праві спільної власності (спільне майно). Майно може належати особам на праві спільної часткової (з визначенням часток кожного зі співвласників у праві власності) або на праві спільної сумісної власності (без визначення часток кожного зі співвласників у праві власності).

А отже, об'єктом права спільної власності можуть бути тільки майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин. Спільні особисті немайнові права інтелектуальної власності не можуть бути об'єктом спільної власності. У таких випадках слід вести мову не про спільну інтелектуальну власність, а про спільність особистих немайнових прав інтелектуальної власності декількох осіб на один сорт рослин.

Перейдемо до безпосереднього розгляду юридичних підстав виникнення спільних прав інтелектуальної власності декількох осіб на один сорт рослин:

1. Законодавство України у сфері інтелектуальної власності допускає можливість набуття спільних особистих немайнових прав на один сорт рослин у випадках співавторства у створенні сорту. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», якщо сорт створили спільно кілька авторів, вони мають право на подання спільної заявки, якщо інше не передбачено договором між ними. Відмова одного чи кількох авторів від здійснення права на подання заявки не припиняє такого права в решти співавторів сорту. Здійснення особистих прав інтелектуальної власності, що належать декільком авторам, може здійснюватися

за договором між ними. У разі відсутності такого договору особисті немайнові права інтелектуальної власності, які належать кільком авторам, здійснюються спільно (ст. 428 ЦК України).

2. Якщо сорт створено автором сорту у зв'язку з виконанням трудового договору (контракту) чи договору про створення сорту за замовленням, то автор (автори) й роботодавець (замовник) можуть набути спільні майнові права інтелектуальної власності на сорт рослин. Особисті немайнові права на сорт рослин належатимуть тільки автору (авторам) сорту (ст. 3-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»).

Здійснення майнових прав інтелектуальної власності, що належать автору (авторам) і роботодавцю (замовнику), здійснюється за договором між ними. У разі відсутності такого договору майнові права інтелектуальної власності, які належать кільком особам, здійснюються спільно (ст. 428 ЦК України).

3. У разі смерті автора його спадкоємці можуть спільно набути майнові права інтелектуальної власності на сорт рослин. Особисті немайнові права на сорт рослин у спадщину не передаються та не успадковуються. Здійснення спільних майнових прав інтелектуальної власності, що належать декільком спадкоємцям автора, здійснюється за договором між ними. У разі відсутності такого договору майнові права інтелектуальної власності, які належать кільком особам, здійснюються спільно (ст. 428 ЦК України).

4. Відповідно до ст. 19-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»), декілька осіб можуть подати спільну заявку на набуття майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту, віднесеного до загальновідомих, без набуття майнових прав інтелектуальної власності на такий сорт, засвідчених патентом. У такому випадку заявники набувають спільне майнове право на поширення сорту рослин, розпорядження яким також врегульоване ст. 428 ЦК України.

5. Спільні майнові права інтелектуальної власності на один сорт рослин можуть виникати в декількох осіб на підставі їх спільного придбання в попереднього володільця (володільців).

ЦК України й Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» передбачають дві основні моделі розпорядження володільцем своїми майновими правами на сорти рослин: договір про відчуження виключних майнових прав на сорт рослин; ліцензійний договір (ст. 40 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин»).

По договору про відчуження майнового права на сорт рослин одна сторона (правоволоділець) передає або зобов'язується передати належне їй виключне право на сорт рослин іншій стороні (набувачу). Таким чином, за договором про відчуження виключні права повністю вилучаються в попереднього правоволоділця. За ліцензійним договором одна сторона – правоволоділець виключних прав на результат інтелектуальної діяльності (ліцензіар) надає або зобов'язується надати іншій стороні (ліцензіату) право користування таким результатом у передбачених договором межах.

На відміну від договору про відчуження виключних прав укладення ліцензійного договору не тягне перехід виключних прав до ліцензіата. Ліцензіат може використовувати сорт рослин у межах тих прав і тими способами, які передбачені ліцензійним договором. Право використання сорту, прямо не вказане в ліцензійному договорі, не вважається наданим ліцензіату.

Водночас випадки, за умови яких виникають спільні майнові права інтелектуальної власності на один сорт рослин, слід відрізняти від ситуацій, коли декілька осіб набувають самостійних майнових прав інтелектуальної власності на один сорт рослин. Такі ситуації можливі, наприклад, коли декілька ліцензіатів придбають у володілця патенту невиключну (просту) ліцензію на один сорт рослин; або є декілька підтримувачів одного сорту рослин.

Бажано, щоб ці випадки виникнення спільних / самостійних прав інтелектуальної власності на сорти рослин були деталізовані на рівні загального спеціального законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Висновки і пропозиції. У створенні об'єкта права інтелектуальної власності можуть брати участь декілька осіб, які, відповідно до норм загального (ЦК

України) й спеціального законодавства про окремі об'єкти права інтелектуальної власності, можуть набувати спільних прав на такі об'єкти.

Суб'єктами права інтелектуальної власності на сорти рослин, відповідно до ЦК України й Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» є: автор (автори) сорту рослин; роботодавець (замовник) та їх правонаступники, підтримувачі сортів рослин.

На сорти рослин виникають:

1) особисті немайнові права інтелектуальної власності на сорти рослин;

2) майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин, які поділяються на два види:

а) власне майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин;

б) майнове право інтелектуальної власності на поширення сорту рослин.

Оскільки відповідно до ст. ст. 316, 317 ЦК України правом власності є право особи на річ (майно, майнові права), об'єктом права спільної власності можуть бути тільки майнові права інтелектуальної власності на сорти рослин. Щодо особистих немайнових прав інтелектуальної власності на сорти рослин, слід вести мову не про спільну інтелектуальну власність, а про спільність особистих немайнових прав інтелектуальної власності декількох осіб на один об'єкт – сорт рослин.

Законодавство України передбачає такі підстави виникнення спільних прав інтелектуальної власності декількох осіб на один сорт рослин:

1. Набуття спільних особистих немайнових прав на один сорт рослин у випадках співавторства у створенні сорту.

2. Набуття спільних майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин в автора (авторів) і роботодавця (замовника), якщо сорт створено автором сорту у зв'язку з виконанням трудового договору (контракту) чи договору про створення сорту за замовленням.

3. Набуття декількома особами майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин за умови спадкування.

4. Набуття спільного майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту рослин підтримувачем сорту.

5. Набуття спільних майнових прав інтелектуальної власності на один сорт рослин на підставі цивільного договору.

Водночас випадки, за умови яких виникають спільні майнові права інтелектуальної власності на один сорт рослин, слід відрізняти від ситуацій, коли декілька осіб набувають самостійних майнових прав інтелектуальної власності на один сорт рослин. Такі ситуації можливі, наприклад, коли декілька ліцензіатів придбають у володільця патенту

невиключну (просту) ліцензію на один сорт рослин; або є декілька підтримувачів одного сорту рослин.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
2. Про охорону прав на сорти рослин : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2986 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 23. Ст. 163.

Bobonych E., Komorna O., Karpuch M. Joint property rights of intellectual property on plant varieties in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the legal grounds for the emergence of joint intellectual property rights to plant varieties in Ukraine. To this end, the authors describe the subjects of intellectual property rights to plant varieties in Ukraine; investigate the structure of intellectual property rights and the grounds for the emergence of joint intellectual property rights for plant varieties in Ukraine; make proposals for changes in national legislation.

The creation of an object of intellectual property rights may involve several persons who, in accordance with the general (CK of Ukraine) and special legislation on individual objects of intellectual property rights, may acquire joint rights to such objects. The subjects of intellectual property rights to plant varieties are: the author (authors) of the plant variety; employer (customer) and their successors, supported plant varieties.

Personal non-property and property intellectual property rights arise for plant varieties. Based on the provisions of the civil legislation of Ukraine, the object of the right of joint ownership can only be intellectual property rights to plant varieties.

Personal non-property and property intellectual property rights arise for plant varieties. Based on the provisions of the civil legislation of Ukraine, the object of the right of joint ownership can only be intellectual property rights to plant varieties. The legislation of Ukraine provides for the following grounds for the emergence of joint intellectual property rights for one plant variety: acquisition of joint personal non-property rights for one plant variety in cases of co-authorship in the creation of a variety; acquisition of joint intellectual property rights to a plant variety from the author (authors) and the employer (customer), if the variety was created by the author of the variety in connection with the implementation of an employment agreement (contract) or contract for the creation of a variety to order; acquisition by several persons of joint property rights of intellectual property for a plant variety by way of inheritance; acquisition of joint intellectual property rights for the distribution of a plant variety by a variety supporter; acquisition of joint intellectual property rights for one variety of plants on the basis of a civil agreement. Acquisition of joint intellectual property rights should be distinguished from the acquisition of independent intellectual property rights for one plant variety, in particular, in the case of acquisition by several licensees of a simple license for one plant variety; or in the case of several supporters of the same variety of plants.

Key words: *plant variety, joint property, intellectual property, legal regulation, breeding activities.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.6>

О. С. Погорелова

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ ЦИФРОВОЇ РОБОТИ¹

Стаття присвячена актуальним питанням, пов'язаним із застосуванням нових цифрових форм зайнятості та роботі працівників у цифровому просторі. Метою статті є аналіз наявних проблем у трудовому законодавстві, пов'язаних із використанням цифрової роботи, та здійснення пропозицій щодо вдосконалення чинного трудового законодавства України із урахуванням особливостей роботи у цифровому просторі, які б гарантували працівникам додержання їх загально визнаних трудових прав. Автором розглянуто питання застосування такої форми зайнятості, як краудворкінг, та визначено необхідність вироблення критеріїв щодо розмежування форм зайнятості на платформах: самозайнятості та посередництва за допомогою он-лайн платформ. У статті проаналізовано останні зміни в законодавстві, пов'язані з дистанційною зайнятістю, переваги та недоліки застосування такої роботи в контексті збалансування роботи та особистого життя працівників. Розглянуто питання щодо необхідності запровадження додаткових гарантій дистанційних працівників їх конституційного права на відпочинок та дотримання меж нормальної тривалості робочого часу, шляхом надання працівникам можливості відключення цифрових пристроїв (право на відключення) та не перебувати на цілодобовому зв'язку із роботодавцем із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Проаналізовано питання щодо обов'язку роботодавця забезпечувати працівників безпечними та здоровими умовами праці в умовах цифрової роботи. Детально розглянуто питання організації робочого часу у формі гнучкого робочого часу, види гнучкого робочого часу. Розглянуто питання стосовно обліку робочого часу в умовах цифрової роботи. Також автором у статті визначено необхідність упровадження в сучасне трудове законодавство України електронного документообігу, у зв'язку з розповсюдженням цифрової роботи, відсутність якого ускладнює процеси організації роботи у цифровому просторі. Зокрема, визначено необхідність передбачити у трудовому законодавстві можливість укладення електронних трудових договорів та необхідності застосування електронних цифрових підписів.

Ключові слова: цифрова зайнятість, краудворкінг, дистанційна зайнятість, гнучкий режим робочого часу, електронний документообіг.

¹ Наукове дослідження проведено в рамках держбюджетної теми №19БФ042-01М «Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України».

Постановка проблеми. Цифровізація економіки, поширення інформаційно-телекомунікаційних технологій, мобільні пристрої, віртуальний простір, поява роботів та інші технологічні зміни сьогодні несуть неабиякий вплив на сферу людського буття. Безперечно, що всі ці сучасні процеси не оминають і відносини у сфері реалізації людьми права на працю, наслідком чого є поява нових форм зайнятості, цифрових працівників та цифрових робочих місць. Під час використання новітніх форм організації роботи відбувається зміна структури трудових правовідносин, розмивають рамки між підпорядкування працівників роботодавцям, через що часто такі відносини не відносять до сфери дії трудового права, що позбавляє захисту працівників. Цифрова робота часто супроводжується порушенням таких загальновизнаних прав працівників, як право на безпечні та здорові умови праці, право на оплату праці, право на відпочинок. Слід констатувати той факт, що наявне трудове законодавство в Україні не спроможне належним чином справитись із викликами, які постають при роботі працівників у цифровому просторі, а відповідно, сучасне трудове законодавство потребує термінових змін. Як зазначила Р.Я. Бутинська, сучасне трудове законодавство має відображати «нову філософію ери цифрових технологій та глобалізації» [1, с. 140], а відповідно, має враховувати всі аспекти роботи цифрових працівників та надавати гарантії додержання цифровими працівниками їхніх трудових прав, які не можуть бути скасовані чи порушені через існування та застосування цифрових технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу цифрових технологій на трудові відносини досліджували такі вчені, як С.В. Вишневецька, Р.Я. Бутинська, М.С. Трофименко та інші, дана тематика неодноразово висвітлювалась у звітах Європейського фонду з питань поліпшення умов життя та праці та Міжнародної організації праці, які використовувались у рамках даної статті.

Мета статті – аналіз наявних проблем у трудовому законодавстві, пов'язаних із використанням цифрової роботи, та здійс-

нення пропозицій щодо вдосконалення чинного трудового законодавства України із урахуванням особливостей роботи у цифровому просторі, які б гарантували працівникам додержання їхніх загально-визнаних трудових прав.

Виклад основного матеріалу. Розповсюдження мобільних цифрових пристроїв та всеохоплення мережею Інтернет надало можливість появи та розповсюдженню цифрової зайнятості. Цифрова зайнятість характеризується такими спільними ознаками, як виконання роботи поза межами знаходження роботодавця, використання у своїй роботі мобільних пристроїв інтернету та гнучка форма організації роботи в будь-якому місці в будь-який час.

Однією з таких форм зайнятості, що сьогодні активно розповсюджується у світі, є робота на онлайн-платформах, або «краудворкінг» (або «краудсорсінг»). Україна не є виключенням застосування щодо даного виду зайнятості. За даними досліджень 2013–2017, Україна посіла четверте місце, виходячи з кількості завдань, виконаних на робочих платформах [2, с. 1], при цьому платформенна робота застосовується в різних секторах економіки, як надання найпростіших послуг, так і виконання найбільш складних інтелектуальних операцій (здебільшого це відноситься до сфери послуг в ІТ-технологіях). Такий вид зайнятості реалізовується шляхом або електронного фрілансу, де працівники самостійно шукають замовлення та несуть всі ризики, або за допомогою електронного аудсорсінгу, що передбачає використання спеціальних он-лайн платформ як посередника, який іноді бере на себе деякі зобов'язання, пов'язані із зайнятістю працівників [3, с. 114]. Зайнятість на платформах часто пов'язують із проблемою прихованої зайнятості або залежної самозайнятості, тобто приховуванням сторонами реальної сутності правовідносин задля уникнення зобов'язань за трудовим договором щодо сплати податків, сплати соціальних внесків, оформлення трудових правовідносин із працівниками [2, с. 32]. Питання відсутності у трудовому законодавстві норм, які б регулювали питання роботи на платформах, призводить частіше за все до неправильної класифі-

кації такої форми роботи (здебільшого віднесення їх до самозайнятих підрядників), що, відповідно, призводить до обмеження реалізації свого конституційного права та працю та доступу до соціального захисту. Крім того, слід відзначити інший бік неправильної класифікації відносин працівників платформ, а саме: самозайняти особи, які виконують завдання на платформах (адже в переважній більшості самі виконавці послуг визначають себе самозайнятими), не можуть бути підконтрольними у виконанні своїх завдань і мають право не звітувати, де і яким чином виконується робота [4, с. 106].

В останніх дослідженнях Європейський фонд із питань поліпшення умов життя та праці (далі – Єврофонд) звертає свою увагу на необхідність продовження роботи держав-членів щодо вироблення єдиних критеріїв для відмінності самозайнятості та працівників за наймом, а також звертається увага на можливість встановлення статусу зайнятості працівників на платформі автоматично, наприклад, у разі зайнятості за умовами платформи як працівників за наймом, у разі встановлення умов праці з ініціативи працівника [5, с. 11]. Найголовнішим критерієм віднесення таких правовідносин має бути відносини щодо підпорядкування працівників роботодавцям та надання роботодавцями роботи працівникам.

За своєю сутністю платформенна робота, в разі виконання її в межах трудових правовідносин, є продовженням конструкції запозиченої праці у вигляді аутсорсингу, що характеризується вступом у трудові правовідносини суб'єкта третього суб'єкта агентства зайнятості [6, с. 194]. Тобто роботодавцем для працівника платформи буде дана установа, яка для працевлаштування використовує онлайн-платформу і є посередником між працівником, який надає послуги, і особою, яка є отримувачем таких послуг. Зважаючи на те, що платформенна робота є конструкцією запозиченої праці, робота таких працівників має регулюватись за принципами та стандартами, визначеними для таких видів робіт, а саме Конвенцією МОП № 181 «Про приватні агентства зайнятості».

Іншим видом зайнятості, який активно застосовується з використанням інтернету та мобільних пристроїв, тобто є роботою у цифровому просторі, є дистанційна робота (або відділена робота). Іноді в науковій роботі окремо виділяють такий вид дистанційної роботи, як «телеробота», яка по суті є віддаленою роботою та характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій. У порівнянні з роботою на онлайн-платформах дистанційна робота вже знайшла своє відображення в національному законодавстві України та вперше визначення дистанційної роботи було закріплено 30.03.2020 р., із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних економічних гарантій у зв'язку з поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)». Згідно зі ст. 60 КЗпП України «дистанційна (надомна) робота – це форма організації праці, коли робота виконується працівником за місцем його проживання чи в іншому місці за його вибором, у тому числі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, але поза приміщенням роботодавця» [7]. Дистанційна робота в умовах пандемії є досить розповсюдженою формою організації роботи, і наявність великої кількості переваг такої роботи для сторін трудових правовідносин свідчить про те, що вона і надалі буде існувати, а відповідно, має бути належним чином врегульована в законодавстві. Так, першочерговою перевагою для дистанційних працівників є можливість досягнення балансу між роботою та особистим життям (work-life balance). Відсутність можливості гармонійного поєднання працівниками професійної діяльності із сімейними обов'язками, суспільним життям, особистісним розвитком та іншими сферами людського буття, не пов'язаними з роботою, часто призводить до підвищення емоційної перенапруги у працівників, виникненню стресових станів, що своїм наслідком здебільшого призводить до зменшення продуктивності праці та безпеки працівників у процесі здійснення ними своєї трудової діяльності.

Проте часто саме досягнення балансу роботи та особистого життя є однією з найбільших проблем під час застосування

дистанційної зайнятості. Одним із найбільш гострих питань, які постають під час використання віддаленої роботи, є те, що в умовах дистанційної зайнятості виявляється схильність до збільшення кількості робочих годин, часто необхідність постійного зв'язку із працівником, відбувається інтенсифікація роботи працівників та здебільшого відбувається стирання меж між роботою та особистим життям, що перешкоджає виконанню роботи [8, с. 232]. Працівники, які працюють віддалено із використанням інформаційно-комунікаційних технологій, частіше стикаються із проблемами застосування їхньої праці у вихідні дні, у вечірній та нічний час, мають більше робочих годин понад норму (які здебільшого є неоплаченими), а також все більше працівники визнають, про кращий баланс роботи та особистого життя досягається в умовах «стандартної зайнятості» в офісі працівника [9, с. 25]. Проте застосування нових технологій не може суперечити загальновищезгаданому нормам робочого часу, як визначено в Рекомендації МОП щодо політики в галузі зайнятості № 169 [10]: політика в галузі впровадження нових технологій має сприяти поліпшенню умов праці та скороченню тривалості робочого часу працівників, відповідно збільшення робочих годин працівників, які працюють за допомогою інформаційно-комунікаційних пристроїв, є недопустимим. Зрозумілим є той факт, що наявне трудове законодавство не може знаходитись осторонь «цифрової роботи», і мають бути розроблені нові норми права та включені в українське національне законодавство, які б врегульовували роботу працівників на умовах нових форм організації роботи, зберігали б права працівників із врахуванням стандартів тривалості робочого часу.

У роботі дистанційних працівників важливим є питання обліку робочого часу задля уникнення понаднормових годин роботи таких працівників. Згідно зі ст. 60 КЗпП України [7] обов'язок щодо обліку робочого часу покладається на роботодавця. Проблема обліку робочого часу виникає через розмитість меж робочого часу та особистого часу працівників, які працюють поза межами стандартного

офісу роботодавця, та складність контролювати роботодавцем виконання роботи. Через складність контролю з боку роботодавця також на перший план виходить питання щодо визначення нормування праці таких працівників та кінцеві результати, які будуть ними надані після виконання дорученої роботи.

Для захисту прав працівників у цифровому просторі щодо забезпечення роботи в межах нормальної тривалості робочого часу організація робочого часу має знаходитись у центрі уваги роботодавця для підвищення якості роботи та встановлення гідних умов праці [11, с. 108]. Із метою зменшення впливу негативних наслідків нових форм роботи все частіше в законодавстві країн Європи зустрічаються нормативні положення, які закріплюють «право на відключення», тобто можливість працівників поза межами робочого часу вимикати всі електронні пристрої, пов'язані з роботою, не відповідати на телефонні дзвінки та не перевіряти електронні скриньки. Такі положення вже закріплено в таких країнах, як Бельгія, Франція, Італія, Іспанія [12; с. 13]. Так, наприклад, відповідно до трудового кодексу Франції «право на відключення» призначено для забезпечення працівникам можливості відпочинку та відпустки та для особистого та сімейного життя. При цьому роботодавці несуть обов'язок щодо створювати механізми забезпечення права на відпочинок під час роботи працівників, які використовують цифрові інструменти, порядок права на відключення має бути врегульовано локальними документами роботодавця. Для реалізації права на відключення найчастіше використовується різного роду програмне забезпечення, за допомогою якого працівники та роботодавці або можуть відслідкувати використання пристроїв мобільної та дистанційної роботи поза межами стандартних робочих годин, або ж здійснюється автоматичне відключення пристроїв, на яких працюють працівники під час закінчення робочого часу нормальної тривалості [12, с. 16].

Позитивним зрушенням у напрямку врегулювання вищевизначених питань є проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення

правового регулювання дистанційної роботи № 4051 від 04.09.2020 р. [13], який вже було прийнято в першому читанні. Даним законопроектом запропоновано внести зміни до КЗпП України і у статті 60-2, де визначити норму щодо забезпечення дистанційним працівникам гарантованого періоду вільного часу для відпочинку (період відключення), за якого працівник може переривати будь-який інформаційно-телекомунікаційний зв'язок з роботодавцем, що не буде вважатись порушенням трудового договору. Вважаємо, що дана норма має бути обов'язково прийнята із покладенням на роботодавця обов'язку технічного забезпечення права на відключення.

Одним із актуальних питань у роботі цифрових працівників є забезпечення безпечних та здорових умов праці та необхідними інструментами для виконання роботи. У вищезазначеному проекту законодавцем було визначено щодо того, що дистанційні працівники мають самостійно забезпечувати себе безпечними та нешкідливими умовами праці, що фактично усуває роботодавця від обов'язку роботодавця, визначеного трудовим договором щодо необхідності забезпечення працівників б умовами праці. Т.В. Парпан зазначає, що дистанційні та надомні працівники мають бути забезпечені технічною підтримкою з боку роботодавця, на роботодавця має бути покладена відповідальність за необхідності зміни устаткування робочого або його ремонту, а також покладено на роботодавця обов'язок щодо перевірки працівників щодо дотримання вимог безпеки праці, необхідних для виконання роботи [14, с. 280].

Під час використання цифрової роботи найчастіше застосовується такий режим робочого часу, як гнучкий робочий час. Працівники, які працюють на умовах краудворкінгу, відмічають, що такий вид організації роботи для них є бажаним саме завдяки можливості встановлювати свій власний гнучкий графік роботи, завдяки якому можна виконувати роботу в будь-який зручний для працівників час [4, с. 67].

Загалом гнучкий режим робочого часу надає можливість працівникам самостійно встановлювати час початку та закінчення роботи, кількість робочих годин на

день, проте роботодавцем можуть бути визначені певні години, коли працівник має бути присутній на робочому місці, або працівнику надається повна свобода у визначенні годин своєї роботи. У міжнародному співтоваристві виділяють велику кількість видів гнучких графіків роботи. Міжнародною організацією праці у своїх дослідженнях наголошується на необхідності застосування здебільшого тих графіків роботи, які орієнтовані на інтереси саме працівників та можуть забезпечити баланс роботи та особистого життя [15]. Так, наприклад, однією з гарних форм гнучкого графіку робіт є така його форма, що дозволяє працівникам накопичувати години, які відпрацьовані понад нормальну тривалість робочого часу, для застосування їх у майбутньому в якості вихідного дня (банкінг робочого часу). Окрім інтересів працівників, така форма організації роботи спроможна забезпечити адаптацію робочого часу до коливань навантаження підприємств та зменшення годин простою працівників.

Слід зазначити, що застосування гнучкого графіку роботу потребує від працівника таких навичок, як самоорганізація, високий рівень дисциплінованості, відповідальності, компетентності та професіоналізму для належного виконання дорученої йому роботи [16, с. 104], що унеможливує встановлення гнучких графіків роботи для працівників, які не володіють такими навичками. Так, наприклад, у Великобританії визначено, що у працівників виникає можливість звернутись із запитом до роботодавця про встановлення гнучкого режиму робочого часу лише після спливу 26-тижневого терміну безперервної праці працівника на підприємстві. Тобто фактично роботодавцем вирішується питання щодо можливості встановлення гнучкого робочого часу лише після перевірки ділових якостей працівників на роботі.

При встановленні гнучкої організації робочого часу працівників обов'язково має бути встановлено обмеження щодо максимальної кількості робочих годин на день працівників, що не зазначено в оновленій редакції статті 60 КЗпП України, проте визначено Методичними рекомендаціями щодо встановлення гнуч-

кого режиму робочого часу Міністерства праці та соціальної політики України від 4 жовтня 2006 року № 359, згідно з якими час роботи за гнучким режимом робочого часу не може перевищувати 12 годин на добу. Таке обмеження пов'язано з тим, що надто велика кількість робочих годин буде сприяти підсиленню конфлікту роботи із сімейним життям, може негативно впливати на здоров'я працівників та продуктивність праці, що суперечить концепції МОП про гідний робочий час.

При використанні цифрової роботи головною проблемою є цифровізація документообігу. Виконуючи завдання на платформах або в умовах дистанційної роботи, працівники можуть жодного разу не зустрічатись із роботодавцем, а спілкуватись виключно у віртуальному просторі, що має забезпечуватись електронним документообігом. Сьогодні в трудовому законодавстві України немає жодної норми, яка б врегульовувала б це питання. Електронне діловодство має бути одним із перших і необхідних кроків для розв'язання завдань, що стоять перед трудовим правом, що є не тільки об'єктивною необхідністю, а й складником цілей і завдань економіки, розвитку якої неможливий без трудових відносин» [1, с. 142]. Відсутність у трудовому законодавстві України електронної форми трудового договору може призвести до приховування таких відносин. О. Почанська зазначає, що електронний документообіг має бути передбачений і в трудовому законодавстві для укладення трудового договору з надомними працівниками, оскільки це буде високотехнологічним і прогресивним підходом для підвищення ефективної надомної роботи [17, с. 32]. Про необхідність внесення змін у трудове законодавство щодо можливості укладення трудового договору за дистанційними працівниками шляхом електронного документообігу наголошує і М.С. Трофименко [18, с. 76], використовуючи при цьому електронний обмін документами. О.Ю. Поклонська [19, с. 124] зазначає, що можливість укладення трудових договорів в електронній формі позбавила б величезної кількості паперових документів та було б закрито питання щодо втрати того чи іншого документу. При цьому необхідно наголосити, що елек-

тронна форма трудового договору має бути самостійним документом, із наявністю цифрових підписів, без супроводження його додатковим паперовим примірником трудового договору. Практика укладення електронної форми трудового договору буде сприяти прозорості трудових відносин та певною мірою забезпечить детінізацію зайнятості [20, с. 126], надавши можливість віддаленим працівникам перевести свою зайнятість у правове русло.

Окрім електронної форми трудового договору, в умовах цифровізації при запровадженні цифрової зайнятості об'єктивно необхідним є крок щодо запровадження електронних трудових книжок. У даному плані позитивним є прийняття в першому читанні проекту закону № 3623 від 10.06.2020 р. щодо внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обліку трудової діяльності працівника в електронній формі [21], яким було внесено пропозицію щодо «обліку трудової діяльності працівників в електронній формі в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування».

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи наведене, необхідно зазначити, що цифровізація трудових правовідносин швидко розвивається в Україні в потребує встановлення правових рамок для можливості унормування цифрової діяльності працівників та забезпечення їх трудових прав у межах такої діяльності.

Одним із напрямків вдосконалення трудового законодавства у сфері цифровізації є закріплення можливості працевлаштувати працівників через он-лайн платформи, визначення чітких критеріїв віднесення краудворкінгу до трудових правовідносин в межах конструкції аутсорсінгу та відмежування його від самозайнятості. Наступним напрямком вдосконалення трудового законодавства є визначення додаткових гарантій для цифрових працівників щодо дотримання нормальної тривалості робочого часу та належного забезпечення права на відпочинок, зокрема необхідність закріплення «права на відключення». З урахуванням того, що здебільшого робота у цифровому просторі супроводжується встановленням

гнучких робочих графіків, то законодавство потребує встановлення граничних меж щодо максимальної тривалості робочих годин в режимі гнучкого робочого графіку на день та запровадження нових сучасних видів таких робочих графіків, які вже знайшли своє відображення у правозастосуванні в закордонних країнах.

Крім цього, трудовим законодавством в умовах цифровізації має бути обов'язково передбачена електронна форма трудового договору, яка б забезпечила можливість укладення трудових договорів в електронному просторі. Поряд із введенням електронної форми трудового договору в законодавцем мають бути вироблені норми щодо забезпечення можливості укладення та припинення трудового договору в цифровому просторі.

Список використаної літератури:

1. Бутинська Р.Я. Вплив цифрових технологій на трудове право: виклики та завдання. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 139–144.
2. Алексанська М., Бахракова А., Харченко Н.. Зайнятість через цифрові платформи в Україні: Проблеми та стратегічні перспективи. *Міжнародна організація праці*. 2018. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_635371.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
3. Червінська Л.П. Зайнятість на цифрових платформах. Зайнятість на цифрових платформах. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка»: науковий журнал. 2020. № 16(44). С. 113–117. URL : <https://journals.oa.edu.ua/Economy/article/view/2734/2502> (дата звернення: 12.11.2020).
4. Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. ILO. 2018. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
5. Irene Mandl. Back to the future; Policy pointers from platform work scenarios, new form of employment series, Publications Office of the European Union Eurofound (2020), URL : https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20012en.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
6. Велика Українська енциклопедія: у 20 т. Том 11: Трудове право. редкол. С.М. Прилипко, М.І. Іншин, О.М. Ярошенко. 2018. 776 с.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/322-08> (дата звернення: 12.11.2020)
8. Promoting employment and decent work in a changing landscape. International Labour Conference. 109th Session, 109. III. (B). ILO. 2020. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_736873.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
9. Jon Messenger, Oscar Vargas Llave, Lutz Gschwind, Simon Boehmer, Greet Vermeulen and Mathijn Wilkens. Working anytime, anywhere: The effects on the world of work. Eurofound report. 2017. URL : https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1658en.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
10. Рекомендація МОП № 169 щодо політики в галузі зайнятості від 28.06.1984 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_278#top (дата звернення: 12.11.2020).
11. D. Grimshaw, C. Fagan, G. Hebson, I. Tavora. Making work more equal. A new labour market segmentation approach. Manchester University Press. 2017. URL : <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/31207/Making%20work%20more%20equal.pdf?sequence=1#page=125> (дата звернення: 12.11.2020).
12. Oscar Vargas Llave and Tina Weber. Regulations to address work-life balance in digital flexible working arrangements. 2020. Publications Office of the European Union, Luxembourg. URL : <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/regulations-to-address-work-life-balance-in-digital-flexible-working-arrangements> (дата звернення: 12.11.2020).
13. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи від 04.09.2020 № 4051. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69838 (дата звернення: 12.11.2020).
14. Парпан Т.В. Право на належні, безпечні умови праці працівників, які пра-

- цюють на дому. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 275–282.
15. Messenger Jon. Working time and the future of work. ILO. 2018. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_649907.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
16. Мазур Н.О., Гармонізація інтересів суб'єктів соціально-трудова відносин на основі запровадження гнучких режимів робочого часу. *Вісник НУВГП. Серія «Економічні науки»*. 2018. № 84. С. 98–105. URL: <http://visnyk.nuwm.edu.ua/index.php/econ/article/view/591/596> (дата звернення: 12.11.2020).
17. Почанська О. Електронний документообіг при укладенні трудового договору з надомними працівниками: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. С. 30–33.
18. Трофименко М.С. Особливості укладення трудових договорів у сфері інформаційних технологій. *Право та інноваційне суспільство*, 2016. № 2(7). URL : <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Trofymenko7.pdf> (дата звернення: 12.11.2020).
19. Поклонська О.Ю. Перспективи електронної форми трудового договору на території України. *Актуальні проблеми реформування законодавства про працю та у сфері соціального захисту*: збірник тез доповідей учасників науково-практичного семінару ; за заг. ред. Долинської М.С. Львів. 2020. 219 с.
20. Кравчук О.І. Цифровізація договірних регулювань соціально-трудова відносин. URL : http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2018/31211/Sz_19-33.pdf?sequence=1 (дата звернення: 12.11.2020).
21. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обліку трудової діяльності працівника в електронній формі від 10.06.2020. № 3623. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69085 (дата звернення: 12.11.2020).

Pohorielova O. The main aspects of reforming the labor law in the context of the spread of digital work

The article is devoted to the topical issues, which are referred to implementation of using new online digital forms of employment and the work of employees in the digital sphere. New mobile technologies changed working life. Today work is supported by the internet, and can be carried out from any location and at any time. The aim of the article is the analysis of existing labor law problems, which are connected to using digital work, and implementation proposals to improve the current labor legislation of Ukraine, taking into account the nuances of work in the online digital sphere. These proposals would guarantee to employees compliance with universally recognized labor rights. The author considers the issue of implementation such type of employment as crowd working. Also, the necessity of developing the criteria were identified regarding the differentiating types of employment of the online platforms: self-employment and employment relationship via online platforms. The latest changes were analyzed in the legislation, which are connected to remote employment (homework and telework). Also, advantages and disadvantages of implementing remote work were analyzed within the framework of balancing the work and personal life of employees. The issue regarding the employer's obligation to provide employees with safe and healthy working conditions within the framework of digital work was researched. The question of organization of working time in the form of flexible working hours was considered. The expediency of introducing modes of new work organization based on flexibility is substantiated. The issue of recording of working time in the context of digital work was analyzed. Additionally, the author identified the necessity of implementing to the current legislation of Ukraine the electronic document flow in connection with the spread of digital work, which complicates the process of organizing work in the digital space. Particularly, the necessity to provide in the labor legislation the possibility of concluding electronic employment contracts and using electronic digital signatures.

Key words: digital employment, crowd work, remote employment, flexible working hours, electronic document management.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.7>**О. А. Яковлев**

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРАВА ДИСТАНЦІЙНИХ ПРАЦІВНИКІВ НА НАЛЕЖНІ, БЕЗПЕЧНІ І ЗДОРОВІ УМОВИ ПРАЦІ

У статті розглянуто право дистанційних працівників на належні, безпечні і здорові умови праці в умовах сьогодення.

Звернено увагу, що основні негативні риси поширення дистанційної зайнятості, не лише в Україні, а й у інших державах, пов'язані насамперед із відсутністю або зниженням соціального захисту, гарантій трудових прав працівників, із браком перспективи професійного розвитку, оскільки роботодавець не зацікавлений вкладати кошти в підвищення професійної кваліфікації працівника. У будь-якому разі нововведення завжди стикаються з низкою проблем, у даному випадку однією з основних є незабезпеченість належних, безпечних і здорових умов праці дистанційних працівників у результаті недостатньої урегульованості вітчизняного законодавства. Зазначено, що сьогодні вже прийнято ряд законодавчих змін, які регламентують порядок установаження дистанційної (надомної) роботи як на загальних підставах, так і в період загрози епідемії. Однак чинне законодавство не визначає вимог охорони праці до роботи вдома, а тому виникає питання, які існують ризики під час роботи працівників у дистанційному (надомному) режимі з точки зору охорони праці.

Зроблено висновок, що на дистанційних працівників повною мірою повинно поширюватися законодавство про працю з урахуванням специфіки та особливостей застосування дистанційного режиму роботи, які зумовлюються у трудовому договорі. Виконання дистанційної роботи не повинно тягнути за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників. Оскільки працівник на дистанційному режимі роботи повинен мати такі ж права й обов'язки, що й інші працівники, зокрема щодо професійної підготовки та кар'єрного зростання; обмежень звичайного робочого часу та інших умов праці; безпеки та здоров'я на роботі; захисту від дискримінації у сфері зайнятості та професійної діяльності; винагороди; обов'язкового соціального захисту; мінімального віку працевлаштування чи початку роботи; охорони материнства; відшкодування втрат, спричинених нещасними випадками на роботі або професійним захворюванням.

Ключові слова: роботодавець, працівники, дистанційна (надомна) праця, охорона праці, безпека, здоров'я, умови праці, атестація робочих місць.

Постановка проблеми. Із появою на вітчизняному ринку праці нетипових (нетрадиційних) форм зайнятості все частіше як практиками, так і науковцями ставиться під сумнів здатність роботодавця виконувати покладений на нього обов'язок щодо гарантування працівникам, робота яких не вписується у традиційні рамки трудових правовідносин, належних, безпечних і здорових умов праці. Ідеться, зокрема, про дистанційних працівників, які виконують роботу, як правило, вдома (хоча допускається виконання роботи

й поза місцем їх проживання), не на території підприємства, установи, організації, офісу роботодавця, використовуючи нові телекомунікаційні можливості (факс, комп'ютер – з виходом у мережу Інтернет, електронну пошту та ін.), що забезпечує їм можливість спілкування з керівництвом і колегами в режимі реального часу. Світовій практиці відомі різні види дистанційної зайнятості: (а) зайнятість, поділена на роботу вдома й роботу в офісі, (б) надомна робота, (в) позаштатна дистанційна зайнятість, (г) мобільна дистанційна робота, (д) зайнятість у спеціальних робочих місцях [1, с. 278].

Спробуємо з'ясувати, наскільки чинне трудове законодавство здатне гарантувати дистанційним працівникам право на належні, безпечні і здорові умови праці. Адже, незважаючи на популярність застосування дистанційної праці в Україні, вона й надалі залишається на узбіччі правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового регулювання дистанційної зайнятості працівників була предметом вивчення різних учених, з-поміж яких варто виділити таких, як Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, Л.П. Гаращенко, В.В. Жернаков, С.А. Іванов, М.І. Іншин, І.Я. Кисельов, В.П. Кохан, А.М. Курінний, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, А.М. Лушніков, В.М. Лушнікова, Р.З. Лівшиць, М.М. Моцар, В.І. Прокopenко, В.Д. Перевалов, П.Д. Пилипенко, М.А. Шабанова, О.М. Ярошенко та ін.

Мета статті – розглянути право дистанційних працівників на належні, безпечні і здорові умови праці в умовах сьогодення, на підставі чого зробити певні висновки.

Виклад основного матеріалу. Дистанційна зайнятість працівників із часом стає все популярнішою й отримує належне правове забезпечення. Особливо сьогодні, в умовах поширення коронавірусної інфекції та впровадження карантинного режиму на території України, все більше компаній переводять своїх працівників на дистанційну (надомну) роботу з метою зменшення ризику розповсюдження інфекції та збільшення рівня захворюваності.

Основні негативні риси поширення дистанційної зайнятості, не лише в Україні, а й у інших державах, пов'язані насамперед із відсутністю або зниженням соціального захисту, гарантій трудових прав працівників, із браком перспективи професійного розвитку, оскільки роботодавець не зацікавлений вкладати кошти в підвищення професійної кваліфікації працівника. У будь-якому разі нововведення завжди стикаються з низкою проблем, у даному випадку однією з основних є незабезпеченість належних, безпечних і здорових умов праці дистанційних працівників у результаті недостатньої урегульованості вітчизняного законодавства.

Сьогодні вже й прийнято ряд законодавчих змін, які регламентують порядок установаження дистанційної (надомної) роботи як на загальних підставах, так і в період загрози епідемії. Однак чинне законодавство не визначає вимог охорони праці до роботи вдома, а тому виникає питання, які існують ризики під час роботи працівників у дистанційному (надомному) режимі з точки зору охорони праці, що повинен урахувати роботодавець, установажуючи працівникам такий режим роботи.

Проголосивши в Конституції України життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю, гарантувавши їй право на належні, безпечні та здорові умови праці, держава тим самим взяла на себе обов'язок забезпечити всім громадянам захист їх здоров'я й життя у процесі трудової діяльності. Цей обов'язок полягає в законодавчому закріпленні правових норм, що встановлюють умови й порядок реалізації конституційного права громадян на належні, безпечні і здорові умови праці, юридичні засоби охорони цього права, а також правові засоби захисту у випадку його порушення [2, с. 3].

Отже, беззаперечно, що конституційне право трудящих на належні, безпечні і здорові умови праці, закріплені як у Конституції України, так і в інших нормативно-правових актах, є їхнім суб'єктивним правом, що існує в особливих правовідносинах із державою.

Кодексом законів про працю України покладено на роботодавця обов'язок забезпечити працівникам безпечні та нешкідливі умови праці. Перебуваючи вдома, працівник усе ще виконує свої функціональні обов'язки, а отже, перебуває на роботі і має право на такі ж умови праці, як і працюючи в офісі. Основними завданнями для забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці на підприємствах (установах, організаціях) усіх форм власності й підвищення рівня працездатності населення є: збереження здоров'я працівників, раціональне витрачання їхніх життєвих сил та відновлення працездатності; нормалізація умов праці на підприємствах (установах, організаціях) усіх форм власності; своєчасне про-

ведення атестації робочих місць на виробництві; створення й оновлення основних фондів працезохоронного призначення; профілактика виробничого травматизму і професійних захворювань; удосконалення техніки й технології виробництва з метою поліпшення умов праці; попередження й компенсація несприятливого впливу умов праці на здоров'я трудівників (зокрема, надання їм пільг і компенсацій за працю у важких і шкідливих умовах. Ця категорія працівників, крім того, безкоштовно забезпечується лікувально-профілактичним харчуванням, молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою тощо); відшкодування потерпілим втрат від нещасних випадків і професійних захворювань.

Одне з основних завдань полягає у своєчасному атестуванні робочих місць на підприємствах (установах, організаціях) усіх форм власності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» [3]. Основна мета цього закону – впорядкування відносин між роботодавцем і найманими працівниками в питанні дотримання прав останніх на здорові й безпечні умови праці. Атестація провадиться у строки, передбачені колективним договором, але не рідше одного разу у п'ять років. У разі докорінної зміни умов і характеру праці за ініціативою роботодавця, профспілкового комітету і трудового колективу провадиться позачергова атестація.

Атестація робочих місць передбачає: виявлення шкідливих і небезпечних виробничих чинників і причин їх виникнення; дослідження санітарно-гігієнічних факторів виробничого середовища, важкості й напруженості трудового процесу; комплексне оцінювання чинників виробничого середовища й характеру праці щодо відповідності їх вимогам стандартів, санітарних норм і правил; обґрунтування віднесення робочого місця до відповідної категорії за шкідливими умовами праці; підтвердження (встановлення) права працівників на пільгове пенсійне забезпечення (при зайнятості у шкідливих і важких умовах праці не менше 80% робочого часу); додаткову відпустку і скорочений

робочий день (при зайнятості у шкідливих і важких умовах праці не менше 50% робочого часу); інші пільги й компенсації; розроблення заходів з оптимізації рівня гігієни й безпеки праці, оздоровлення трудящих.

Тобто відповідно до чинних нормативно-правових актів з охорони праці роботодавець повинен проводити періодичну атестацію робочих місць за умовами праці для визначення шкідливих та небезпечних факторів, які можуть несприятливо впливати на здоров'я працівників, та на основі отриманих результатів вживати заходів для усунення шкідливого впливу цих факторів або його мінімізації.

Загалом атестація робочих місць у більшості компаній асоціюється з наявністю виробничих потужностей, де ймовірність впливу шкідливих та небезпечних факторів на працівників є більш високою. Однак в умовах сьогодення, коли значна кількість працездатного населення задіяна як офісні працівники, проведення атестації робочих місць в офісних приміщеннях, обладнаних персональними комп'ютерами, є не менш важливим та включає аналіз дотримання ряду санітарно-гігієнічних вимог.

При цьому необхідно дотримуватися відповідних принципів, а саме: передбачення небезпек, якщо це є можливим; мінімізація небезпек, уникнути яких неможливо; усунення небезпек у їх першоджерелах; обмеження впливу небезпечних і шкідливих виробничих чинників; забезпечення пріоритету колективних засобів захисту над індивідуальними; урахування людського фактора, зокрема, під час вибору засобів виробництва, технології, організації праці, устаткування робочих місць; пріоритет життя і здоров'я працівників, повна відповідальність роботодавця за створення для них належних, безпечних і здорових умов праці; підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю; повне відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань; комплексне розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих і регіональних програм із цього питання і з урахуванням інших напрямків економічної й соціаль-

ної політики, досягнень у галузях науки, техніки й охорони довкілля; соціальний захист працівників; установлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств і суб'єктів господарювання незалежно від форм власності й видів діяльності; сприяння підприємствам у створенні безпечних і нешкідливих умов праці; адаптація трудових процесів до можливостей трудівника з урахуванням його здоров'я і психологічного стану; використання економічних методів управління охороною праці; проведення навчання, професійної підготовки й підвищення кваліфікації працівників із питань охорони праці; забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що опікуються проблемами охорони здоров'я, гігієни й безпеки праці, а також співробітництво між роботодавцями і працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час проведення консультацій прийняття рішень з охорони праці на місцевому й державному рівнях; використання світового досвіду організації роботи з поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва.

Виникає питання, чи повинен роботодавець проводити атестацію робочого місця працівника за усіма вищеперерахованими вимогами у разі переведення його на дистанційну (надомну) роботу, особливо в умовах загрози епідемії та впровадження карантинного режиму, коли робота вдома здається безпечнішою, ніж перебування працівника в офісі, та як організувати атестацію, враховуючи обмеження на пересування, введені на період дії карантину.

У відповідності до Положення про умови праці надомників [4] та Рекомендацій Міжнародної організації праці щодо надомної праці [5] працівник може виконувати надомну роботу або за місцем проживання, або в іншому приміщенні за межами приміщень роботодавця. Отже, першим кроком у проведенні атестації робочого місця працівника вдома є необхідність зафіксувати місцезнаходження робочого місця працівника; наступним є створення комісії, яка обстежуватиме робоче місце працівника вдома, аналізуватиме відповідність його вимогам охорони праці, а також наявність

умов, необхідних для виконання функціональних обов'язків. Варто зазначити, що Положенням про умови праці надомників не визначається необхідність вимірювання параметрів мікроклімату (температури, вологості повітря тощо) або аналіз матеріалів, з яких виготовлене оздоблення приміщень, а акцентується увага на обстеженні житлово-побутових умов працівника. На практиці атестація робочого місця працівника вдома може включати перевірку наявності електрики, водопостачання, каналізації, опалювання, телефонного зв'язку та високошвидкісного Інтернету, відповідності робочого місця мінімальним вимогам з охорони праці та пожежної безпеки, санітарно-епідеміологічним нормам. Звичайно ж, у разі загрози епідемії або інших форс-мажорних обставин, що потребують швидкого реагування роботодавця та переведення працівників на дистанційну (надомну) роботу, проведення вимірювань параметрів мікроклімату чи наявності випромінювання та електростатичного поля не завжди є можливим, але обстеження наявності житлово-побутових умов, мінімально необхідних для здійснення роботи та відсутності факторів, які підвищуватимуть ризик інфікування працівників під час епідемії, є обов'язковими.

Окрім вищезазначеного, одним із ключових моментів, який досить часто хвилює роботодавців, які планують установлення дистанційної (надомної) роботи, є власне організація процедури обстеження житлово-побутових умов працівників. За умов, коли робоче місце працівника розташоване в іншому місті, або коли пересування людей обмежене у зв'язку з поширенням епідемії (наприклад, запровадження карантину), повноцінне обстеження житлово-побутових умов працівника з фізичною присутністю роботодавця є мало ймовірним. Ураховуючи, що чинне законодавство не регламентує, яким саме чином роботодавець повинен обстежувати умови праці працівника вдома, одним із варіантів, який наразі активно застосовується на практиці, є обстеження в режимі відеоконференції.

За результатами обстеження умов праці на робочому місці працівника комісія складає акт, у якому фіксує наявність умов для переведення працівника на дистанційну

(надомну) роботу, а також їх відповідність вимогам охорони праці, пожежної безпеки та санітарно-гігієнічним нормам. На підставі заяви від працівника та складеного акта обстеження житлово-побутових умов видається наказ про переведення працівника на дистанційну (надомну) роботу.

При цьому варто зазначити, що в разі, якщо із працівником під час виконання роботи трапиться нещасний випадок і в результаті розслідування буде виявлено, що причиною нещасного випадку було порушення вимог охорони праці, пожежної безпеки або санітарно-гігієнічних норм на робочому місці працівника (в нашому випадку, вдома) та встановлено, що даний нещасний випадок спричинив суттєву шкоду здоров'ю працівника або став причиною його смерті, законодавством передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність.

Отже, хоча, з одного боку, дистанційна (надомна) робота в період загрози епідемії дає змогу роботодавцю створити безпечніші умови для працівників з точки зору запобігання розповсюдженню інфекції, з іншого – створює додаткові ризики для роботодавця з точки зору вимог охорони праці, пожежної безпеки та санітарно-гігієнічних норм, а тому коректне документальне оформлення дистанційної роботи з фіксацією результатів обстеження умов праці вдома є додатковим фактором, який надасть роботодавцю убезпечити себе від ризиків, пов'язаних із виникненням нещасних випадків під час виконання працівниками роботи вдома [6].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумки щодо розглядуваного питання, з упевненістю можемо стверджувати, що конституційне право на належні, безпечні і здорові умови праці повинне забезпечуватися шляхом: поліпшення інформування, навчання і співробітництва працівників і роботодавців; удосконалення системи запобігання нещасним випадкам на виробництві і професійним захворюванням; орієнтування роботодавців на втілення на виробництві заходів із безпеки й гігієни праці як засобу підвищення продуктивності праці; ідентифікації й оцінювання можливих нових професійних ризиків; координації діяльності всіх суб'єктів пра-

вовідносин у сфері безпеки й гігієни праці; вдосконалення і спрощення нормативних документів, що регулюють відносини в цій царині на робочому місці [7, с. 285].

До того ж наведені умови праці повинні забезпечувати працівника: зручним робочим місцем; чистим повітрям, необхідним для нормальної життєдіяльності; захистом від дії шкідливих речовин і випромінювань, що можуть потрапити в робочу зону; нормованою освітленістю; захистом від шуму й вібрацій; засобами безпеки під час роботи із травмонебезпечним обладнанням; відповідними побутовими приміщеннями, робочим одягом і засобами індивідуального захисту; спеціальними службами, завданнями яких є створення безпечних й нормальних санітарних умов праці; медичним обслуговуванням і санітарно-профілактичними заходами, призначеними для збереження здоров'я.

На дистанційних працівників повною мірою повинно поширюватися законодавство про працю з урахуванням специфіки та особливостей застосування дистанційного режиму роботи, які зумовлюються у трудовому договорі. Виконання дистанційної роботи не повинно тягнути за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників. Оскільки працівник на дистанційному режимі роботи повинен мати такі ж права й обов'язки, що й інші працівники, зокрема, щодо професійної підготовки та кар'єрного зростання; обмежень звичайного робочого часу та інших умов праці; безпеки та здоров'я на роботі; захисту від дискримінації у сфері зайнятості та професійної діяльності; винагороди; обов'язкового соціального захисту; мінімального віку працевлаштування чи початку роботи; охорони материнства; відшкодування втрат, спричинених нещасними випадками на роботі або професійним захворюванням.

Список використаної літератури:

1. Парпан Т.В. Право на належні, безпечні умови праці працівників, які працюють на дому. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 275–282.
2. Шамшина И.И. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны труда в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05;

- Восточноукр. нац. ун-т им. В.И. Даля. Луганск, 2002. 188 с.
3. Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці : постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 р. № 442. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-92-п>.
 4. Положення про умови праці надомників від 29.09.1981 р. № 275/17-99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0275400-81#Text>.
 5. Рекомендацій МОП № 184 щодо надомної праці від 20.06.1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_100#Text.
 6. Нюанси охорони праці під час організації дистанційної (надомної) роботи. URL : <https://www.ebskiev.com/uk/nyuansi-ohoroni-pratsi-pid-chas-organizatsiyi-dstantsijnoyi-nadomnoyi-roboti/>.
 7. Малиновська К.А. Право на належні, безпечні і здорові умови праці. *Правове регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: проблеми і перспективи розвитку*: тези доп. та наук. повідомл. учасників VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3-4 жовт. 2014 р.). Харків, 2014. С. 282–285.
-

Yakovlev O. On the right of remote workers to appropriate, safe and healthy working conditions

The article considers the right of remote workers to proper, safe and healthy working conditions in today's conditions.

It is noted that the main negative features of the spread of remote employment, not only in Ukraine but also in other countries, associated primarily with the lack or reduction of social protection, guarantees of labor rights, lack of prospects for professional development, as the employer is not interested in investing funds to improve the professional skills of the employee. In any case, innovations always face a number of problems, in this case one of the main ones is the lack of proper, safe and healthy working conditions for remote workers as a result of insufficient regulation of domestic legislation. It is noted that although today a number of legislative changes have been adopted, which regulate the procedure for establishing remote (home) work both on general grounds and during the threat of an epidemic. However, the current legislation does not define the requirements of labor protection for work at home, and therefore raises the question of what are the risks when working in remote (home) mode in terms of labor protection.

It is concluded that remote workers should be fully covered by labor legislation, taking into account the specifics and peculiarities of the application of remote work, which are stipulated in the employment contract. Remote work should not entail any restrictions on the scope of employees' employment rights. Whereas a teleworker must have the same rights and responsibilities as other workers, in particular as regards training and career development; restrictions on normal working hours and other working conditions; safety and health at work; protection against discrimination in employment and occupation; rewards; compulsory social protection; minimum age of employment or start of work; maternity protection; compensation for losses caused by accidents at work or occupational diseases.

Key words: *employer, employees, remote (home) work, labor protection, safety, health, working conditions, certification of jobs.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.98(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.8>

В. В. Горбонос

аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЕКСПЕРТНА СЛУЖБА МВС УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Актуальність статті полягає в тому, що оновлення сфери експертних досліджень повинне відбуватись із застосуванням комплексного підходу, тобто удосконалення лише однієї матеріально-технічної бази не досить для побудови усталеної системи суб'єктів експертної та судово-експертної діяльності. Такі дії повинні базуватись на розроблених актуальних теоретичних положеннях і мати відповідне правове підґрунтя, оскільки, окрім Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України, проведення різноманітних експертиз здійснюють і інші органи. Мета статті полягає в дослідженні Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта, що провадить специфічну судово-експертну діяльність, виокремлення її характерних ознак і формулювання відповідної дефініції. У статті окреслено ознаки Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта судово-експертної діяльності, на підставі яких сформульовано авторський підхід до з'ясування змісту зазначеної категорії, зокрема на підставі дослідження сутності понять «експертна діяльність» і «судово-експертна діяльність», встановлення їх спільних і відмінних ознак, а також визначення ролі Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України серед суб'єктів судово-експертної діяльності зокрема та у сфері експертних досліджень загалом. Зроблено висновок, що Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта судово-експертної діяльності можна визначити таким чином: це сукупність провідних державних спеціалізованих установ, де працюють експерти – фахівці в різних галузях знань, які провадять експертні, зокрема судово-експертні дослідження в галузі криміналістики задля забезпечення інтересів досудового розслідування, судового провадження, а також інтересів інших осіб поза межами сфери правосуддя. Водночас Закон України «Про судову експертизу» хоча і є одним з основних нормативно-правових актів, який регулює діяльність Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України, проте не єдиний. Багатогранність і різноманітність напрямів діяльності вказаного органу зумовлює необхідність наявності розгалуженої системи правового регулювання його діяльності, характеристику та стан якої можна визначити як перспективний напрям наукових пошуків.

Ключові слова: експертна служба, МВС України, експертна діяльність, судово-експертна діяльність, експерт, суб'єкти судово-експертної діяльності, система, поняття, ознаки.

Постановка проблеми. Абсолютний захист прав, свобод і інтересів є одним із провідних напрямів діяльності будь-якої

сучасної демократичної правової держави, який реалізується в усіх суспільно важливих сферах, як-от соціальне чи медичне забезпечення. Не менш важливим напрямом діяльності держави є правоохоронний, адже держава взяла на себе обов'я-

зок охороняти життя та здоров'я людини (ст. 3 Конституції України [1]), зокрема шляхом створення безпечного середовища та сприятливих умов для функціонування та прогресивного розвитку населення. Між тим для громадськості основною небезпекою залишається сама людина – індивід, який веде асоціальний спосіб життя, характеризується деструктивною поведінкою, поширюючи антигромадські настрої, вчиняє правопорушення. У такому контексті завдання держави в буквальному сенсі можна сформулювати таким чином: «захистити більшість від меншості». Задля виконання цього завдання державою створено низку спеціальних органів (правоохоронних), яким делеговано сукупність повноважень для виконання поставлених завдань, більшість із яких зводиться до протидії злочинності, виявлення та припинення адміністративних правопорушень.

Внаслідок вчинення правопорушення винна особа притягується до юридичної відповідальності, процедура чого детально врегульована нормами кримінального, адміністративного та цивільного законодавства. Зі свого боку, встановлення вини особи переважно відбувається на підставі ґрунтовної доказової бази, факторів і чинників, котрі свідчать про те, що саме ця особа вчинила правопорушення. Докази є захистом особи від незаконного притягнення до юридичної відповідальності та одночасно «безапеляційним вирок» правопорушнику, а тому вони мають як велике процесуальне значення, так і відіграють важливу роль у сфері захисту прав особи, оскільки здатні унеможливити притягнення до такої відповідальності невинної особи. Погоджуємось із Н.І. Клименко та В.В. Федчишиною з приводу того, що «судова експертиза підсилює доказовий базис матеріалів справи, забезпечує встановлення об'єктивної істини, відіграючи важливу роль у розробці й практичному впровадженні наукових методів та методик, дослідження матеріалів під час розслідування злочинів і судового розгляду справ» [2, с. 8].

Від формування доказової бази залежить хід і якість провадження у справі, своєю чергою, накопичення такої бази потре-

бує оперативного збирання та ґрунтовного вивчення доказів, яке неможливе без проведення специфічних досліджень наукового та технічного характеру, що здійснюються в межах експертної діяльності уповноваженими суб'єктами, зокрема Експертною службою Міністерства внутрішніх справ України (далі – Експертна служба МВС України). Метою функціонування останньої є здійснення різного роду та виду експертних досліджень, що сприяють здійсненню правосуддя та встановленню об'єктивної істини у справі.

Слід також наголосити, що події останніх років у державі зумовили проведення сукупності реформ, спрямованих на забезпечення якісно нового рівня діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ці реформаційні процеси були настільки глобальними, що охопили всі соціальні сфери та інститути, в тому числі сферу проведення експертних досліджень, де першочерговими завданнями стало «забезпечення належного рівня технічного і матеріального оснащення органів досудового розслідування і використання в їхній діяльності сучасних експертно-криміналістичних засобів» [3]. Разом із тим оновлення сфери експертних досліджень повинно відбуватись із застосуванням комплексного підходу, тобто удосконалення лише однієї матеріально-технічної бази не досить для побудови усталеної системи суб'єктів експертної та судово-експертної діяльності. Такі дії повинні базуватись на розроблених актуальних теоретичних положеннях і мати відповідне правове підґрунтя, оскільки, окрім Експертної служби МВС України, проведення різноманітних експертиз здійснюють і інші органи.

Стан дослідження. Незважаючи на важливу роль Експертної служби МВС України в досудовому розслідуванні та судовому провадженні, слід відзначити, що дослідження стосовно визначення цієї служби як суб'єкта судово-експертної діяльності не можна вважати ані ґрунтовними, ані об'єктивними. Більш актуальними видаються теми наукових праць, які стосуються власне судово-експертної діяльності, наприклад таких авторів, як: Т.В. Аверьянова, О.М. Бан-

дурка, Р.С. Белкин, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль, І.Д. Голяш, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, Ю.Г. Корухов, А.І. Лозовий, С.І. Перлін, С.Р. Романів, Е.Б. Сімакова-Єфремян, В.Я. Тацій, А.Р. Туман, О.Г. Шило.

Разом із тим більш значущими для нашого дослідження є положення і висновки наукових праць, де опосередковано така служба розглядається як один із суб'єктів здійснення судової експертизи та проведення експертних досліджень, за редакцією А.В. Дудич, Н.І. Клименко, І.П. Красюк, В.С. Печніков, І.В. Пиріг, Г.О. Стрілець, В.В. Федчишина та інших. Саме їхні наукові праці становили теоретичний фундамент для визначення Експертної служби України як суб'єкта судово-експертної діяльності.

Мета статті полягає в дослідженні Експертної служби МВС України як суб'єкта, що провадить специфічну судово-експертну діяльність, виокремленні її характерних ознак і формулюванні відповідної дефініції.

Виклад основного матеріалу.

Надання повної та об'єктивної характеристики правовому статусу Експертної служби МВС України неможливе без з'ясування юридичної природи таких близьких за своїм змістом термінів, як «експертна діяльність» і «судово-експертна діяльність», котрі позначають її основні напрями роботи. Справа в тому, що законодавець до основних завдань Експертної служби МВС України відносить як здійснення судово-експертної діяльності, так і проведення експертних досліджень (п.п. 2, 3 Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 03.11.2015 № 1343 [4]). Наведене фактично свідчить про те, що зазначений суб'єкт здійснює судово-експертну та експертну діяльність, причому обидва види діяльності відрізняються між собою змістовим навантаженням, що впливає на їх реалізацію, незважаючи на те, що в основу обох термінів покладено іншомовне слово – експертиза. Остання термінологічно означає: «розгляд, дослідження експертом якихось справ, питань, що потребують спеціальних знань (наприклад медична, бухгалтерська, судова експертизи)» [5, с. 237]. Зазначимо, що обидва види діяльності

мають щонайменше одну спільну ознаку – це особа, яка провадить експертне дослідження. Вона повинна бути експертом у відповідній галузі, мати достатній рівень знань, умінь і навичок для здійснення певних видів досліджень. Зі свого боку, саме спільні та відмінні ознаки понять «експертна діяльність» і «судово-експертна діяльність» будуть індикаторами їх співвідношення, адже ознаки, які характеризують наведені поняття, в сукупності становлять їх змістовий обсяг.

Так, серед характерних ознак експертної діяльності необхідно виділити такі: «1) є специфічною формою людської діяльності, яка відрізняється від інших відношенням до навколишнього світу; 2) має пізнавальний дослідницький характер; 3) може проводитись у різних сферах суспільної діяльності; 4) використовує методи та методики, що не суперечать закону та нормам моралі та які ґрунтуються на сучасних досягненнях науки; 5) має на меті всебічне, повне, об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів, процесів або явищ; 6) її результатом є отримання нової інформації та формування висновків» [6, с. 258–259]. Експертна діяльність має на меті проведення детального вивчення змісту, ознак і властивостей конкретного предмета, об'єкта чи явища, внаслідок якого формуються нові відомості про останні чи підтверджуються вже відомі факти. Натомість мета судово-експертної діяльності полягає в «забезпеченні правосуддя України незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки й техніки» [7, с. 165]. Про специфічний напрям здійснення такого виду діяльності, яка охоплюється сферою здійснення правосуддя, можна дійти висновку і з аналізу законодавчої дефініції судової експертизи як «дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо, об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду» [8] (ст. 1 Закону України «Про судову експертизу»). Р.С. Романів і Д.І. Голяш взагалі називають сферу здійснення судочинства основною відмінністю між судово-екс-

пертною та експертною діяльністю, де перша має власні об'єкти досліджень – докази в тій або іншій справі [9, с. 798]. З чим необхідно погодитись, адже судово-експертна діяльність має не тільки власну специфіку здійснення, що визначається межами судової сфери та потребами правосуддя, а також має визначені законодавцем об'єкти дослідження, деякі з яких закріплено в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом МВС від 08.10.98 № 53/5 [10], як-от експериментальні зразки почерку чи оригінали документів.

Термін «експертна діяльність» за своїм змістовим обсягом є набагато ширшим за термін «судово-експертна діяльність», що використовується для позначення діянь у галузі здійснення спеціалізованих досліджень. Слід навести думку С.І. Перлина, який, наголошуючи на необхідності диференціації термінів «судова експертиза» та «експертне дослідження», пояснює, що «судова експертиза проводиться в кримінальному провадженні за зверненням спеціально уповноваженого суб'єкта (слідчого, прокурора, судді чи суду) або сторони захисту. А безпосереднє експертне дослідження проводиться в усіх інших випадках, не пов'язаних із кримінальним судочинством. Тому, говорячи про експертне дослідження, яке проводиться в кримінальному провадженні за зверненням органу досудового розслідування, необхідно мати на увазі судову експертизу» [11, с. 286]. З таким поясненням важкого погодитись насамперед тому, що в титульному законі вказано, що судова експертиза здійснюється з усіх видів питань, які можуть виникнути під час судового розгляду, тобто фактично в будь-якому з видів проваджень (кримінальному, цивільному, адміністративному, провадженні в справі про адміністративне правопорушення), а не обмежуватись лише кримінальним. Саме сфера здійснення досліджень та їх специфіка буде відрізняти експертну та судово-експертну діяльність. Внаслідок чого судово-екс-

пертна діяльність набуває власних специфічних ознак, серед яких авторський колектив науково-практичного коментаря до Кримінального процесуального кодексу України відносить такі: «1) призначається, коли для вирішення певних питань потрібні наукові, технічні чи інші спеціальні знання; 2) проводиться експертом – особою, досвідченою в певній спеціальній галузі (галузях) знань; 3) таке дослідження має самостійний характер; 4) законом встановлена особлива процесуальна форма залучення експерта та експертного дослідження; 5) результати експертизи оформлюються як висновок експерта» [12, с. 620]. Можемо погодитись лише з двома останніми ознаками судово-експертної діяльності, адже така характеристика, як наявність спеціальних знань, суб'єкта та самостійність цієї діяльності буде мати місце під час експертного дослідження. В юриспруденції відомі й інші ознаки судово-експертної діяльності, що відображені в її наукових дефініціях як:

1) «системи дій і пов'язаних з ними правовідносин, що здійснюються в процесі судочинства уповноваженими органами і особами з призначення, організації і проведення судових експертиз» [13, с. 440] (за Т.В. Аверьяною, Р.С. Белкиним, Ю.Г. Коруховим, Е.Р. Росинською);

2) «професійної та юридичної діяльності органів державної влади, юридичних та фізичних осіб, яка полягає у правовому, організаційно-управлінському, науково-методичному, фінансовому та міжнародно-правовому забезпеченні правосуддя України незалежною, кваліфікованою і об'єктивною експертизою з орієнтуванням на максимальне використання досягнень науки і техніки» [14, с. 17] (за А.В. Дудичем);

3) «врегульована законодавством діяльність судово-експертних установ, спрямована на проведення незалежних судових експертиз шляхом об'єктивного, повного і всебічного дослідження з дотриманням сучасних досягнень науки і техніки, організація роботи судово-експертних установ загалом і їхніх структурних підрозділів, їх науково-методичне і інформаційне забезпечення, підбір і підготовка судово-експертних кадрів» [15, с. 13] (за Г.О. Стрілцем).

Слід звернути увагу і на те, що здійснення судово-експертного дослідження є послідовним упорядкованим процесом, що включає в себе етапи: 1) збирання та/або отримання матеріалів і зразків, необхідних для здійснення дослідження; 2) визначення суб'єкта, який буде здійснювати експертизу та обрання чи призначення конкретного експерта, що супроводжується обов'язковим винесенням постанови слідчим, прокурором, суддею про доручення проведення експертного дослідження; 3) безпосереднє здійснення експертизи; 4) отримання конкретних результатів і їх відображення у висновку [16, с. 411].

Узагальнюючи все вищенаведене, можемо назвати такі ознаки судово-експертної діяльності: а) є специфічним професійним видом експертної діяльності; б) організація та порядок здійснення такої діяльності регламентовані чинним законодавством; в) здійснюються задля забезпечення потреб правосуддя в межах судового процесу та досудового розслідування; г) така діяльність є самостійною та незалежною, спирається на актуальні досягнення науки та техніки; ґ) завжди ініціюється конкретними суб'єктами – слідчим, прокурором, суддею, потерпілим, його захисником або представником, має спеціальну форму, визначену чинним процесуальним законодавством; д) має дуалістичну природу, котра пов'язана, з одного боку, виключно зі здійсненням судової експертизи як науково-технічного дослідження, а з іншого – передбачає реалізацію сукупності дій правового, організаційного, адміністративного (управлінського), наукового, методичного, матеріально-технічного характеру, без якої проведення вказаного виду експертної діяльності видається неможливим; е) де-юре здійснюється спеціалізованими юридичними особами (судово-експертними установами, експертними установами комунальної форми власності) та фізичними особами (судовими експертами, фахівцями в різних галузях знань), а де-факто завжди цими фізичними особами; є) являє собою діяльність, що складається з послідовних стадій, як-от збирання необхідних матеріалів, обрання експерта, проведення

ним експертизи та отримання результатів; ж) метою судово-експертної діяльності є отримання результатів – відповідей на питання, поставлені суб'єктом ініціювання експертизи; з) отримані результати закріплюються у висновку, який має юридичну силу та правові наслідки.

Таким чином, судово-експертна діяльність – це соціальний вид діяльності, результати здійснення якої мають позитивний вплив на правоохоронну сферу та процес здійснення правосуддя в Україні. Основну роль у цьому процесі здійснюють суб'єкти судово-експертної діяльності, зокрема Експертна служба МВС України, яка забезпечує «майже 80% потреб досудового і судового слідства в проведенні експертиз у кримінальних справах» [17, с. 16]. Такий значущий показник у 80% пояснюється і тим, що досудове слідство та безпосередньо проведення експертиз у його межах здійснюється в єдиній системі МВС України, що спрощує взаємодію між органами поліції та судово-експертними установами, підвищуючи оперативність проведення судово-експертних досліджень.

Висновки. Окреслення специфіки судово-експертної діяльності та визначення ролі Експертної служби МВС України дозволяє охарактеризувати цю службу як таку, що:

- являє собою сукупність державних спеціалізованих установ у системі МВС України;
- є уніфікованою системою провідних установ серед суб'єктів судово-експертної діяльності;
- здійснює власну діяльність у двох основних напрямках: проведення судово-експертних і експертних досліджень, де перші є пріоритетними;
- функціонує насамперед з метою отримання результатів і висновків, які здатні забезпечити потреби досудового слідства та судового процесу в кримінальних, адміністративних справах і провадженнях у справах про адміністративні правопорушення;
- сама по собі не провадить і не може провадити судово-експертні та експертні дослідження, натомість об'єднує фахівців із різних галузей знань, які безпосередньо здійснюють такі дослідження;

– має законодавчо регламентований порядок функціонування та проведення судово-експертної діяльності.

Отже, Експертну службу МВС України як суб'єкта судово-експертної діяльності можна визначити таким чином: це сукупність провідних державних спеціалізованих установ, де працюють експерти – фахівці в різних галузях знань, які провадять експертні, зокрема судово-експертні дослідження в галузі криміналістики задля забезпечення інтересів досудового розслідування, судового провадження, а також інтересів інших осіб поза межами сфери правосуддя.

Водночас Закон України «Про судову експертизу» хоча і є одним з основних нормативно-правових актів, який регулює діяльність Експертної служби МВС України, проте не єдиний. Багатогранність і різноманітність напрямів діяльності вказаного органу зумовлює необхідність розгалуженої системи правового регулювання його діяльності, характеристику та стан якої можна визначити як перспективний напрям наукових пошуків.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Клименко Н.І., Федчишина В.В. З історії розвитку і становлення Київського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України. *Віче. Рубрика «Наукова бібліотека»*. 2013. № 14. С. 8–12.
3. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 808.
4. Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.11.2015 № 1343. *Офіційний вісник України*. 2015. № 92. Ст. 3149.
5. Словник іншомовних слів / Р.В. Чаговець, Г.В. Самсонов, А.М. Шлепаков, В.Ф. Пересипкін та ін. ; за заг. ред. О.С. Мельничук. Київ : Київська книжкова фабрика, 1975. 775 с.
6. Пиріг І.В. Поняття та зміст експертної діяльності органів внутрішніх справ. *Право України*. 2011. № 1. С. 255–261.
7. Лозовий А.І., Сімакова-Єфреман Е.Б. Актуальні питання реформування законодавства у сфері судово-експертної діяльності в Україні. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2014. Вип. 14. С. 157–166.
8. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.
9. Романів С.Р., Голяш І.Д. Основні напрями вдосконалення правового регулювання судово-економічної експертизи в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 10. С. 796–802. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/135.pdf.
10. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 08.10.98 № 53/5. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46. Ст. 1715.
11. Перлін С.І. Співвідношення судової експертизи та експертного дослідження в діяльності експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 283–287.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Харків : Право, 2012. Т. 1. 768 с.
13. Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р. Криміналістика : учебник. Москва : Норма, 2008. 992 с.
14. Дудич А.В. Експерт як учасник кримінального провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2017. 253 с.
15. Стрілець Г.О. Генезис системи судово-експертних установ в Україні та напрями їх діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 19 с.
16. Кримінальний процес : підручник / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туман та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с.
17. Красюк І.П., Печніков В.С. Виникнення, становлення та розвиток експертно-криміналістичних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Криміналістичний вісник*. 2010. № 1 (13). С. 5–17.

Horbonos V. Expert service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of forensic activity: concepts and features

The relevance of the article is that the renewal of the field of expert research should take place using a comprehensive approach, i.e. the improvement of only one material and technical base is not enough to build a stable system of subjects of expert and forensic activities. Such actions should be based on the developed current theoretical provisions and have the appropriate legal basis, as in addition to the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, various examinations are carried out by other bodies. The purpose of the article is to study the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject that conducts specific forensic activities, highlighting its characteristics and formulating an appropriate definition. The article outlines the features of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of forensic activity, on the basis of which the author's approach to clarifying the content of this category is formulated, in particular on the basis of researching the essence of "expert activity" and "forensic activity", establishing their common and distinctive features, as well as determining the role of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine among the subjects of forensic activity, in particular, and in the field of expert research in general. It is concluded that the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of forensic activity can be defined as follows: it is a set of leading state specialized institutions, where experts work in various fields of knowledge, conducting expert, including forensic research in the field of criminology to ensure the interests of pre-trial investigation, court proceedings, as well as the interests of others outside the sphere of justice. At the same time, the Law of Ukraine "On Forensic Examination", although it is one of the main legal acts regulating the activity of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, is not the only one. The versatility and diversity of the activities of this body necessitates the existence of an extensive system of legal regulation of its activities, the characteristics and condition of which can be defined as a promising area of research.

Key words: *expert service, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, expert activity, forensic expert activity, expert, subjects of forensic expert activity, system, concept, signs.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.9>

К. В. Довгунь

ад'юнкт кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Метою статті є виокремлення основних характеристик поняття «суб'єкта адміністративного права» у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. У статті здійснене дослідження концептів «суб'єкт» та «суб'єкт права», і надано авторське розуміння «суб'єкта адміністративного права у сфері протидії домашнього насильства»: це фізична чи юридична особа, яка наділена сукупністю адміністративних прав і обов'язків, що зафіксовані в адміністративно-правових нормах, володіє правосуб'єктністю у сфері захисту прав та відстоювання інтересів осіб, які страждають або можуть постраждати від цього негативного соціального явища. На підставі аналізу нормативно-правових актів надані основні характеристики суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Зроблені висновки: суб'єкт адміністративного права у сфері протидії домашнього насильства – це фізична чи юридична особа, яка наділена сукупністю адміністративних прав і обов'язків, що зафіксовані в адміністративно-правових нормах, дієздатна та володіє правосуб'єктністю у сфері захисту прав та відстоювання інтересів осіб, які страждають або можуть постраждати від цього негативного соціального явища; під час ухвалення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» застосовано широкий підхід до визначення суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання протидії домашньому насильству, що відрізняються функціями, повноваженнями, формами і методами діяльності, тому їх ефективна діяльність можлива лише за умови налагодженої взаємодії; Міністерство соціальної політики України та його підрозділи на місцях є ключовим суб'єктом у сфері протидії насильству в сім'ї, як орган виконавчої влади, що формує та реалізовує державну політику, а також координує діяльність інших суб'єктів; чинне законодавство потребує вдосконалення повноважень суб'єктів протидії домашньому насильству, оскільки повноваження вказаних суб'єктів прописані в різних нормативно-правових актах, а через неодноразові реорганізації та передачу повноважень механізм взаємодії не працює ефективно.

Ключові слова: суб'єкт, суб'єкт права, адміністративне право, запобігання, протидія, домашнє насильство.

Постановка проблеми. Домашнє насильство – це складна соціальна проблема, і ефективна протидія вимагає задіяності різних суб'єктів, що відрізняються характером, формами і методами діяльності, а також своїми повноваженнями. У запобіганні та протидії цьому негативному соціальному явищу мають брати участь всі державні органи та громадяни.

Категорія «суб'єкт права» є одними із ключових в дослідженні адміністративного права. В історіографії суб'єкти адміністративного права поділяються на індивіду-

альні та колективні. До індивідуальних суб'єктів відносяться громадяни, особи без громадянства, іноземці та біженці, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, політичні діячі тощо. Під колективними маються на увазі юридичних осіб, органи державної влади і місцевого самоврядування, соціальні спільноти [1] тощо. Як правило, під визначенням «суб'єкт» адміністративісти розуміють носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами.

Загальне поняття «суб'єкт» є науковим і розробляється у філософії, а лише

потім в інших галузях науки. Відповідно до філософського дискурсу суб'єкт і об'єкт – це протилежності, через взаємодію яких реалізується процес пізнання. У сучасній філософії характерне використання поняття «суб'єкт» для визначення носія предметно-практичної діяльності та пізнання [2, с. 6]. Основною ознакою суб'єкта є здатність до дії, за допомогою якої він визначається і через що відбувається перехід із суб'єктивного в об'єктивне. Отже, суб'єктом може бути індивід, соціальна група, суспільство в цілому. Суб'єкт як філософська категорія, що означає людину, яка є носієм діяльнісної можливості та володіє волею незалежно від його конкретних індивідуальних характеристик [2, с. 12]. Таким чином, категорія «суб'єкт» у філософії – це носій предметно-практичної активності та пізнання, що може змінювати об'єктивну реальність. Розроблена на рівні філософської науки це поняття є ключовим для визначення категорії «суб'єкт права».

Метою роботи є виокремлення основних характеристик поняття «суб'єкта адміністративного права» у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. В історіографії можливо відзначити два підходи щодо розуміння категорії «суб'єкт права»: у першому значенні не розділяють понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин»; у другому – виокремлюють ці дві категорії. На нашу думку, більш доцільно використовувати перший підхід, оскільки він є більш загальним. Адже суб'єкт правовідносин – це індивідуально визначений суб'єкт права, який реалізував свою правосуб'єктність у частині реалізації конкретних прав і свобод у конкретних правовідносинах [3, с. 35]

Саме навколо суб'єктів права формуються правові зв'язки, через які вони вступають у відносини для досягнення своїх завдань. Тому кожен суб'єкт права є індивідуальним, який містить внутрішню систему правових цінностей. Отже, під суб'єктом права ми розуміємо фізичну або юридичну особу, яка згідно із законодавством володіє здатністю мати і здійснювати безпосередньо або через представника свої права і виконувати юридичні обов'язки.

У теорії адміністративного права під суб'єктом, як правило, розуміють носія (власника) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Тобто суб'єкта адміністративного права зазвичай визначають як учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [2, с. 68]. Ключовою ознакою суб'єкта є здатність реалізовувати надані права та виконувати покладені обов'язки. Статус суб'єкта права визначається нормами права та адміністративно-правовими актами, які наділяють його відповідними правами та обов'язками. Варто відзначити, що перелік суб'єктів адміністративного права може змінюватися, оскільки залежить від суто юридичної ознаки, яка затверджується адміністративно-правовими нормами. Саме адміністративна правосуб'єктність є ключовою ознакою суб'єкта права, що функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій. У свою чергу, адміністративне право виступає сферою потенційних і актуальних взаємозв'язків та взаємодії суб'єктів адміністративного права. Таким чином, до категорії «суб'єкт адміністративного права» належать структури публічної адміністрації.

М. Легенька пропонує таке визначення суб'єкта адміністративно-правового реагування на вчинення домашнього насильства: «Наділені відповідними повноваженнями державні органи, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування та їхні структурні підрозділи, об'єднання громадян, підприємства, установи та організації, а також фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які наділені відповідною правосуб'єктністю та вступають в адміністративно-правові відносини у зв'язку з вчиненням такого насильства і спрямовані на його припинення, недопущення в подальшому та покарання кривдника» [4, с. 158].

Отже, суб'єкт адміністративного права у сфері протидії домашнього насильства – це фізична чи юридична особа, яка наділена сукупністю адміністративних прав

і обов'язків, що зафіксовані в адміністративно-правових нормах, володіє правосуб'єктністю у сфері захисту прав та відстоювання інтересів осіб, які страждають або можуть постраждати від цього негативного соціального явища.

Відповідно до статті 6 Закону України від 07.12.2017 р. № 2671-VIII «Про запобігання та протидію домашньому насильству» до суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належать: 1) спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 2) інші органи та установи, на які покладаються функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; 3) загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб; 4) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах [5].

Таким чином, у законодавстві до визначення кола суб'єктів застосований широкий підхід, який дозволяє включити до їх складу не лише органи державної виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, але й громадські ініціативи, іноземців та громадян України.

У першу чергу ми розглянемо органи центральної виконавчої влади, що формують державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Вищим органом у системі виконавчої влади у сфері протидії домашнього насильства є Кабінет Міністрів України (далі Кабмін). Саме уряд спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств та центральних органів виконавчої влади. Основною формою, що використовується під час формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству Кабміну, є ухвалення нормативно-правових актів (постанов і розпоряджень, програмних документів та стратегічних планів, які обов'язкові до виконання на території України та є правовою основою для формування відповідної політики на місцях).

Нормативно-правові акти Кабміну відіграють важливу роль у вдосконаленні наявних норм законодавства із запобігання та протидії домашньому насильству,

наприклад, постанови: від 01.06.2020 року № 585 «Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах» [6] та № 654 від 22.08.2018 «Про затвердження Типового положення про мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі» [7]. Вказані постанови спрямовані на врегулювання конкретних адміністративно-правових відносин та конкретизації положення законів. Так, перша постанова є важливим кроком щодо протидії насильству щодо дітей та затверджує порядок їх соціального захисту, а друга покликана вирішити складну проблему взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Серед центральних органів виконавчої влади, що бере участь у формуванні державної політики протидії домашнього насильству, можна назвати Міністерство юстиції України (далі Мінюст). Його активність насамперед спрямована на розроблення законодавчих актів у сфері протидії насильству в сім'ї, координацію нормотворчої діяльності у зазначеній сфері в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснення контролю за такою діяльністю та здійснення правової експертизи проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабміну, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України. Варто зазначити, що саме Мінюст є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [8, с. 41].

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і одночасно реалізує вказану політику, є Міністерство соціальної політики України (далі Мінсоцполітика). Згідно з постановою Кабінету міністрів України № 423 від 17 червня 2015 року «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» [9] міністерство одночасно забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері запобігання

насильству в сім'ї. Відповідно до цього положення Мінсоцполітики:

- координує діяльність уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування із запобігання насильству в сім'ї;

- узагальнює відомості про насильство в сім'ї, визначає потребу в утворенні спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї в регіонах;

- здійснює контроль за організацією і діяльністю спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї;

- розробляє і затверджує методичні рекомендації щодо проходження корекційної програми особами, які вчинили насильство в сім'ї;

- приймає і розглядає заяви та повідомлення про факти вчинення насильства в сім'ї і реальну загрозу його вчинення;

- направляє жертв насильства в сім'ї та членів сім'ї, стосовно яких існує реальна загроза його вчинення, до спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї [9].

Крім того, відповідно до Постанови Кабміну від 22.08.2018 р. № 658 на Мінсоцполітики покладено завдання здійснювати координацію суб'єктів на загальнодержавному рівні: забезпечення розроблення та затвердження типових програм для постраждалих осіб, а також методичних рекомендацій щодо їх виконання; забезпечення розроблення та затвердження типових програм для кривдників, а також методичних рекомендацій щодо їх виконання, у тому числі з урахуванням віку, стану здоров'я, статі кривдника; здійснення методичного забезпечення місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі; організація та проведення загальнонаціональних соціологічних, правових, психолого-педагогічних та інших досліджень щодо форм, причин і наслідків насильства; збирання, аналізування та поширення відповідно до законодавства інформації з питань насильства, розроблення пропозицій для удосконалення системи показників, які відображаються у формах державної статистичної звітності щодо запобігання та протидії насильству; здійснення інших повноважень, визначених Законами України «Про запобігання та про-

тидію домашньому насильству», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [10].

Таким чином, Мінсоцполітики, крім того, що формує і реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, виступає основним координатором взаємодії суб'єктів, задіяних у заходах із викорення вказаного суспільно-небезпечного явища.

На регіональному рівні за забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відповідають Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, в тому числі їхні структурні підрозділи.

На регіональному рівні Мінсоцполітики реалізує покладені на нього завдання у сфері запобігання домашньому насильству через органи соціального захисту населення, служби у справах дітей, центри соціальних служб для молоді. На них покладено завдання зі створення та діяльності при місцевих органах виконавчої влади й органах самоврядування постійно діючих робочих комісій щодо протидії домашнього насильства. До їх складу можуть входити, крім органів соціального захисту населення, працівники поліції, представники громадських об'єднань, органів освіти та місцевого самоврядування.

Таким чином, Міністерство соціальної політики України та його підрозділи на місцях є ключовим суб'єктом у сфері адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї, як орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику, а також координує діяльність інших суб'єктів.

До інших органів та установ, на які покладаються функції зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, належать: 1) служби у справах дітей; 2) уповноважені підрозділи органів Національної поліції України; 3) органи управління освітою, навчальні заклади, установи та організації системи освіти; 4) органи охорони здоров'я, установи та заклади охорони здоров'я; 5) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 6) суди; 7) прокуратура; 8) уповноважені органи з питань пробації [5].

Важливе місце серед органів публічної адміністрації у протидії домашньому насильству важливе місце займають підрозділи Національної поліції України. Саме на них покладено завдання у сфері адміністративно-правового реагування на випадки домашнього насильства, своєчасне виявлення та попередження правопорушень, усунення їх негативних наслідків. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII діяльність для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі віднесено до основних її повноважень [11]. Крім того, працівники уповноважених підрозділів органів Національної поліції мають право виносити терміновий заборонний припис.

Щодо деталізації основних повноважень Національної поліції у сфері запобігання та протидії насильству в сім'ї, то воно надається у статті 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», згідно з якою до їх повноважень відноситься: виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них; прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, в тому числі розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, вжиття заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спільно з Національною поліцією України; інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися; винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників; взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством; здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії; анулювання дозволів

на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їхнім власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством; взаємодія з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, відповідно до статті 15 цього Закону; звітування центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, про результати здійснення повноважень у цій сфері у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [5].

Варто відзначити, що, попри доволі детальний перелік повноважень Національної поліції, в законі не вказано, які саме підрозділи працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. П. Біленко пропонує віднести до уповноважених підрозділів Національної поліції України, які здійснюють запобігання та протидії домашньому насильству: Департамент превентивної діяльності Національної поліції України; патрульну службу МВС України; підрозділи ювенальної превенції; службу дільничних офіцерів поліції [12, с. 159].

У 2017 році Національна поліція розпочала реалізацію проекту «Поліна» щодо протидії домашньому насильству. Першопочатково проект запрацював в окремих районах Києва, Одеси та Сєвєродонецька Луганської області [13, с. 45]. У рамках проекту створювалася нова система взаємодії поліцейських мобільних груп проти насильства. Поступово проект був поширений на певні райони Дніпропетровської, Одеської та Запорізької областей. До складу мобільних груп входять представники різних поліцейських підрозділів – дільничні офіцери поліції та працівники ювенальної превенції від департаменту превентивної діяльності, слідчо-оперативні підрозділи, а також, віддалено, екіпаж патрульної поліції [14, с. 9]. Варто відзначити, що в рамках проекту не передбачено створення окремих підрозділів, які будуть працювати у сфері протидії домашньому насильству. Однак розро-

блено окремий алгоритм взаємодії між операторами лінії «102» та патрульними, дільничними, ювенальною поліцією, слідчими та оперативниками для реагування та профілактики насильства в сім'ї. Відповідно до розробленого протоколу оператор лінії «102» направляє на місце події екіпаж патрульної поліції, який з'ясовує усі обставини події і у випадку виявлення правопорушення вони викликають офіцера поліції. Якщо виявлено насильство/ правопорушення щодо неповнолітніх осіб, то залучається працівник ювенальної превенції. У випадку кримінального правопорушення залучаються фахівці з слідства та карного розшуку. Варто відзначити, що в рамках проекту «Поліна» поліція взаємодіє з громадськими ініціативами. Наприклад, консультанти «гарячої лінії» з попередження домашнього насильства ГО «Ла Страда-Україна» повідомляють абонентам з районів дії проекту «Поліна» про існування мобільних груп для протидії домашнього насильства. У 2019 році вже в 37 містах було створено мобільні групи реагування на факти домашнього насильства. Варто відзначити, що вказані мобільні групи довели свою ефективність, тому планується в їх подальше розгортання. З 2018 року триває робота з підготовки поширення на інші регіони України [15].

Висновки. Проаналізувавши науково-теоретичні підходи щодо визначення поняття «суб'єкт», «суб'єкт адміністративного права», чинного законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, можемо констатувати таке:

– суб'єкт адміністративного права у сфері протидії домашнього насильства – це фізична чи юридична особа, яка наділена сукупністю адміністративних прав і обов'язків, що зафіксовані в адміністративно-правових нормах, дієздатна та володіє правосуб'єктністю у сфері захисту прав та відстоювання інтересів осіб, які страждають або можуть постраждати від цього негативного соціального явища;

– під час ухвалення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» застосовано широкий підхід до визначення суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання протидії домашньому насильству,

що відрізняються функціями, повноваженнями, формами і методами діяльності, тому їх ефективна діяльність можлива лише за умови налагодженої взаємодії;

– Міністерство соціальної політики України та його підрозділи на місцях є ключовим суб'єктом у сфері протидії насильству в сім'ї, як орган виконавчої влади, що формує та реалізовує державну політику, а також координує діяльність інших суб'єктів;

– чинне законодавство потребує вдосконалення повноважень суб'єктів протидії домашньому насильству, оскільки повноваження вказаних суб'єктів прописані в різних нормативно-правових актах, а через неодноразові реорганізації та передачу повноважень механізм взаємодії не працює ефективно.

Список використаної літератури:

1. Сандул. Я.М. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного права». *Наше право*. 2014. № 7. С. 99–103.
2. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система. *Видавництво Національного університету державної податкової служби України*, 2013. 342 с.
3. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України*. *Право*, 2009. № 3(58). С. 29–38.
4. Легенька М. Суб'єкти адміністративно-правового реагування на вчинення домашнього насильства та їх повноваження. *Підприємство, господарство і право*. 2019/1. № 3. С. 153–159.
5. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. Верховна рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.
6. Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 585 / Верховна рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2020-%D0%BF#Text>.
7. Про затвердження Типового положення про мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 р. № 654. Верховна рада. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2018-%D0%BF#Text>.

8. Горбова Г., Галуцько В. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї. Київ : Інститут публічного права, 2016. 226 с.
9. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2018 р. № 658 / Верховна Рада. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text>.
11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Верховна рада. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
12. Біленко П. Уповноважені органи Національної поліції України як суб'єкти запобігання та протидії домашньому насильству. *Підприємництво, господарство і право*, 2019. № 10. С. 157–161.
13. Протидія домашньому насильству. Практичний посібник для поліцейських. URL : <https://rm.coe.int/cvavgu-jan2018-4-ua-web/16807874e0>.
14. Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 2: черв.-серп. 2017 р. Київ : *Експертна група «Поліція під контролем»*, 2017. 16 с.
15. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf.

Dovhun K. Concepts and characteristics of actors implementing measures in the field of preventing and combating domestic violence

The purpose of the article is to highlight the main characteristics of the concept of "subject of administrative law" in the field of preventing and combating domestic violence. The article provides a study of the concepts of "subject" and "subject of law" and provides an author's understanding of "subject of administrative law in the field of combating domestic violence" – a natural or legal person endowed with a set of administrative rights and responsibilities fixed in administrative-legal norms, has legal personality in the field of protection of the rights and advocacy of persons who suffer or may suffer from this negative social phenomenon. Based on the analysis of regulations, the updated characteristics of the entities implementing measures in the field of preventing and combating domestic violence are provided. Conclusions made: the subject of administrative law in the field of combating domestic violence is a natural or legal person who is endowed with a set of administrative rights and responsibilities enshrined in administrative law, capable and has legal personality in the field of protection of rights and defense. the interests of persons who suffer or may suffer from this negative social phenomenon; During the adoption of the Law of Ukraine "On Prevention and Counteraction to Domestic Violence" a broad approach was applied to the definition of entities that carry out administrative and legal regulation of combating domestic violence, which differ in functions, powers, forms and methods of activity. the condition of well-established interaction; the Ministry of Social Policy of Ukraine and its subdivisions on the ground are a key entity in the field of combating domestic violence, as an executive body that formulates and implements state policy, as well as coordinates the activities of other entities; the current legislation needs to improve the powers of the subjects of combating domestic violence, as the powers of these entities are spelled out in various regulations, and due to repeated reorganizations and transfers of powers, the mechanism of interaction does not work effectively.

Key words: subject, subject of law, administrative law, prevention, counteraction, domestic violence.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.10>**В. В. Крикун**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліцієстики
Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано, що, реалізуючи право на звернення з приводу функціонування досліджуваного адміністративно-правового механізму, окремі громадяни набувають статусу суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки їхня діяльність у такому разі спрямована на подолання можливих недоліків такого механізму. При цьому в межах такого напрямку діяльності відбувається і взаємодія громадян з відповідними державними органами, що знаходить свій практичний прояв в інформуванні останніх про протікання відповідних процесів, що мають місце під час функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури. Зроблено висновок, що під громадськістю як суб'єктом захисту об'єктів критичної інфраструктури слід розуміти визначену в положеннях нормативно-правових актів сукупність громадян України, їх об'єднань, громадських рад, а також недержавних підприємств, установ та організацій, які, реалізуючи свій правовий статус, здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури. Встановлено, що громадськість відіграє особливу роль у системі суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки в цій сфері здійснює безпосередньо представництво інтересів як окремо взятого громадянина, так і українського суспільства загалом. Визначено, що громадськість, діючи як суб'єкт захисту об'єктів критичної інфраструктури: реалізує своє право на звернення до суб'єктів, відповідальних за належне функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури; є однією зі сторін інформаційної взаємодії з органами державної влади з питань захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює громадський контроль у сфері функціонування об'єктів критичної інфраструктури; сприяє врахуванню відповідним органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює підготовку експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; бере участь у парламентських слуханнях з актуальних питань захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює наукове забезпечення функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Ключові слова: об'єкти критичної інфраструктури в Україні, захист, правовий статус, громадськість, роль, повноваження.

Постановка проблеми. Як встановила Конституція України, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [1]. Ці конституційні приписи заклали основоположні демократичні засади взаємодії влади та громадськості. Як цілком слушно з цього приводу відзначає Т.М. Заворот-

ченко, держава в громадянському суспільстві не повинна намагатися вирішувати за людину всі її життєві проблеми, а створювати їй умови, тобто надавати їй такі необхідні засоби та можливості, щоб людина особисто, якщо вона фізично й інтелектуально до цього здатна, творила своє життя та несла за це свою частку соціальної відповідальності. Також держава повинна забезпечувати, гарантувати та захищати загальний добробут, публічні інтереси [2, с. 123]. Тобто роль громадськості на

сучасному етапі розвитку нашої держави є вкрай великою та постійно зростає, про що свідчить її активна участь майже у всіх процесах, що відбуваються в нашій державі. Не є винятком у цьому разі й діяльність громадськості як суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури, яка, хоч на перший погляд може й здатися непомітною, все ж таки має вкрай велике значення в контексті функціонування справді правової, соціальної та демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про правовий статус суб'єктів правовідносин неодноразово досліджувалося в працях багатьох учених, вони стосуються або загальних положень або тих сфер суспільного життя, які не пов'язані з представленою тематикою. Проте натепер взагалі відсутні комплексні дослідження ролі та правового статусу такого суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні, як громадськості.

Метою статті є визначення ролі громадськості як суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначаючи роль громадськості як суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури, слід відзначити те, що як у чинному національному законодавстві, так і серед учених відсутній єдиний підхід до визначення сутності власне категорії «громадськість». Зокрема, якщо вести мову про нормативну фіксацію сутності цієї категорії, фрагментарні згадки про неї трапляються лише в положеннях екологічного законодавства. На такий стан справ, без сумніву, мала вплив міжнародно-правова практика використання такої термінології. Зокрема, як вказано в п. 8 ст. 2 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21 травня 2003 року, ратифікованого нашою державою шляхом прийняття відповідного Закону України від 1 липня 2015 року, громадськість означає одну чи більше фізичних або юридичних осіб і, згідно з національним законодавством чи практикою, їхні об'єднання, організації або групи [3]. Доволі схожі визначення сутності категорії «громадськість» можна зустріти як у положеннях законів України, так і підзаконних нормативно-правових актів.

Аналіз позицій окремих з учених свідчить про те, що в основу визначення категорії «громадськість» закладено певну фізичну особу, індивіда або ж колективного суб'єкта – юридичну особу. Однак, на відміну від наведених вище законодавчих приписів, науковці здебільшого наголос ставлять на ролі громадськості або ж на її ставленні до відповідних державних процесів та інституцій. Зокрема, Н.В. Нестор зазначає, що громадськість не є персоніфіковано суб'єктною величиною, відповідно, і не може організовуватися чи функціонувати у вільній формі. Водночас є прийнятним використання цього поняття як узагальнюючої категорії, спрощеного окреслення системи таких суб'єктів [4, с. 294]. Із чого витікає, що, говорячи про громадськість, не можна позначати якогось конкретного суб'єкта, а лише вказувати на, по-перше, його неналежність до державних органів, підприємств, установ, організацій у процесі здійснення ним своєї діяльності. По-друге, на те, що такий суб'єкт має певну організаційно-правову форму, що відображає його ставлення до певних процесів, що відбуваються в державі, у досліджуваному випадку – до захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Так, здебільшого, визначаючи сутність категорії «громадськість», учені акцентують увагу на активності відповідної особи в її безпосередньому впливі на певні процеси. Зокрема, на думку І.Д. Казанчук, громадськість – це активне соціальне утворення, що в певний момент об'єднує всіх, хто стикається зі спільною проблемою та може разом шукати шляхи її розв'язання [5, с. 82]. Можна навести й більш розширений підхід до розуміння сутності зазначеної дефініції, відповідно до якого громадськість – це сукупність окремих соціально активних людей і їх груп, об'єднаних спільністю становища, інтересів, суспільна діяльність яких базується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, праві захищати власні інтереси, творити асоціації та спілки, аби протистояти та запобігати сваволі державних чиновників [6, с. 189]. Найбільш ґрунтовно до визначення сутності досліджуваного явища підійшов авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, на думку якого громадськість –

це соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. При цьому для громадськості характерні: потреба в комунікації, колективна діяльність, перевага громадських інтересів над приватними, активне вираження своєї суспільної позиції тощо. Важливою сферою діяльності громадськості є її участь у державно-правових заходах, зокрема: сприяння проведенню виборів і референдумів; допомога в роботі державних органів та органів місцевого самоврядування; обговорення проєктів нормативно-правових актів тощо. Громадськість діє як безпосередньо, так і через різноманітні об'єднання громадян [7, с. 627].

Отже, категорією «громадськість» в усіх випадках прийнято позначати суб'єктів, які проявляють активну поведінку в певному напрямі. Загальним недоліком наведених вище підходів до розуміння сутності громадськості, вважаємо, є те, що в них відсутні згадки про те, що такі суб'єкти в жодному разі не можуть представляти будь-які державні органи. Наявність таких позицій, можливо, зумовлена з підходами щодо розподілу громадськості на внутрішню та зовнішню. Наприклад, як зауважує О.М. Бандурка в підручнику «Управління в органах внутрішніх справ», у теоретичних дослідженнях і в практичних заходах з публік релейшнз найбільш поширеною, а разом із тим і узагальненою категоризацією громадськості є її розподіл на дві групи: зовнішню і внутрішню. При цьому під внутрішньою громадськістю розуміють групи людей, що належать до складу власних організацій, окремих її підрозділів. Це оперативні працівники різних служб, офіцери та рядові, атестовані та вільнонаймані працівники, керівники й підлеглі, працівники територіальних, транспортних і спеціальних органів, пенсіонери та ветерани, члени сімей працівників відповідних органів [8, с. 279–280]. Вважаємо, що такий підхід суперечить сам собі. По-перше, будучи працівником відповідного державного органу, особа не реалізує свій правовий статус як громадянин, а фактично виконує свої службові або ж посадові повноваження, тобто реалізує свій статус саме як праців-

ник такого органу. У такому разі особа діє від імені відповідного державного органу, в його інтересах. По-друге, вказівка на те, що пенсіонери або ж члени сім'ї працівника, як було зазначено вище, є представниками так званої внутрішньої громадськості суперечить положенням стосовно того, що такою громадськістю є групи людей, що безпосередньо належать до складу відповідних організацій або ж їх структурних підрозділів.

Що стосується зовнішньої громадськості, то під нею розуміються групи людей, які безпосередньо не пов'язані з організацією: місцеве населення, преса, представники державних органів, представники окремих галузей економічного, соціального, духовного життя: робітники, підприємці, вчителі, пенсіонери, діячі культури та мистецтва [8, с. 279–280]. У такому разі також наявні певні суперечки окремих положень наведеної дефініції, оскільки в окремо взятому випадку представник так званої зовнішньої громадськості може входити до складу певної організації. З огляду на це вважаємо, що поділ громадськості на зовнішню та внутрішню позбавлений сенсу. Як і суб'єкти відповідних суспільних відносин, громадськість може бути розподілена на індивідуальних або ж колективних суб'єктів. Головне пам'ятати, що будь-який з таких суб'єктів не є представником державних органів. Такий стан справ буде відповідати запропонованому раніше критерію класифікації суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури як їх приналежність до органів державної влади, відповідно до якого вони були класифіковані на державних і недержавних суб'єктів. Саме до останніх у представленому випадку, окрім органів місцевого самоврядування, правовий статус яких був розглянутий раніше, й належить громадськість.

Первинним представником громадськості як суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури є окремі громадяни. Одним з найдієвіших засобів їхньої діяльності як суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури є конституційне гарантоване право на звернення до уповноважених державою органів. Так, відповідно до ст. 40 Конституції України всі мають право

направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення та дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. Питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів регламентовано в положеннях Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. Як зазначено в преамбулі цього нормативно-правового акта, він забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними та громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [9].

Здійснюючи шляхом звернення до відповідних державних органів їх інформування про окремі з недоліків функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури, громадяни України набувають правового статусу досліджуваних нами суб'єктів. У цьому контексті цілком слушною виглядає позиція О.В. Поколюдиної, яка, досліджуючи особливості механізму вдосконалення взаємодії органів податкової служби з громадськістю, наголошує на тому, що налагоджена взаємодія з громадськістю із застосуванням безпосередніх і непрямих засобів дозволяє своєчасно отримувати інформацію, що є реакцією зовнішнього середовища на діяльність державних органів, а також інформацію, пов'язану зі змінами, що відбуваються у зовнішньому середовищі. Відслідковування й аналіз такої інформації відповідними державними органами дає їм можливість розробляти відповідні пропозиції [10, с. 169]. Із чого витікає, що, реалізуючи право на звернення з приводу

функціонування досліджуваного адміністративно-правового механізму, окремі громадяни набувають статусу суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки їхня діяльність у такому разі спрямована на подолання можливих недоліків такого механізму. При цьому в межах такого напряму діяльності відбувається й взаємодія громадян з відповідними державними органами, що знаходить свій практичний прояв в інформуванні останніх про протікання відповідних процесів, що мають місце під час функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Звичайно, діяльність окремо взятого громадянина як суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури буде мати меншу ефективність, аніж діяльність їх об'єднань. Так, як витікає з аналізу ст. 36 Основного Закону України, громадяни України мають право на свободу об'єднання в громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1]. Правові й організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначено в положеннях Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року.

Також слід вказати на те, що громадськість може реалізовувати свій правовий статус суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури через створені при відповідних державних органах громадських рад. Типове положення «Про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» затверджене Постановою Кабінету Міні-

стрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996. Як свідчить аналіз положень вищенаведеного нормативно-правового акта, громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики. Основними завданнями відповідної громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики [11].

Окремі з наведених завдань громадських рад можуть бути здійснені ними як суб'єктами захисту об'єктів критичної інфраструктури. У такому разі йдеться про здійснення громадськими радами: сприяння врахуванню відповідним органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури. Окремо слід наголосити на такому напрямі діяльності громадських рад, як проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої

влади, що є однією з основних складових частин громадського контролю у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Ще одним напрямом діяльності громадськості як суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури слід вважати їх участь у парламентських слуханнях. Правові засади проведення у Верховній Раді України парламентських слухань закріплено в Главі 29 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року. Аналіз зазначених законодавчих положень свідчить про те, що парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах). При цьому для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, автор (ініціатор) електронної петиції, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань [12].

Також одним з провідних напрямів діяльності громадськості як суб'єкта захисту об'єктів критичної інфраструктури слід розглядати здійснення нею наукового забезпечення функціонування досліджуваного адміністративно-правового механізму. У цьому разі йдеться про те, що як окремі громадяни, так і їх об'єднання здійснюють наукові пошуки, спрямовані на вдосконалення як загалом функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури, так і його окремих складників. Яскравим прикладом такої діяльності є, власне, представлене наукове дослідження. Окрім цього, слід відзначити низку науково-практичних конференцій, у тому числі міжнародних, проведених за участю громадськості, під час яких порушувались проблемні питання функціонування адмі-

ністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури: Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою України (Київ, 30 березня 2018 року); Становлення та перспективи розвитку державної системи захисту критичної інфраструктури в Україні. Кримінологічна оцінка ризиків і загроз (м. Яремче, 26–28 квітня 2018 року); Безпека соціально-економічних процесів у кіберпросторі (Київ, 27 березня 2019 року); Становлення та перспективи розвитку державної системи захисту критичної інфраструктури в Україні (м. Яремче, 12–13 вересня 2019 року) тощо.

Висновки. Отже, під громадськістю як суб'єктом захисту об'єктів критичної інфраструктури слід розуміти визначену в положеннях нормативно-правових актів сукупність громадян України, їх об'єднань, громадських рад, а також недержавних підприємств, установ та організацій, які, реалізуючи свій правовий статус, здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури. Громадськість відіграє особливу роль у системі суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки у цій сфері здійснює безпосередньо представництво інтересів як окремо взятого громадянина, так і українського суспільства загалом. Діючи як суб'єкт захисту об'єктів критичної інфраструктури, громадськість: реалізує своє право на звернення до суб'єктів, відповідальних за належне функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури; є однією зі сторін інформаційної взаємодії з органами державної влади з питань захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює громадський контроль у сфері функціонування об'єктів критичної інфраструктури; сприяє врахуванню відповідним органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює підготовку експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної або регіональної політики щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; бере участь

у парламентських слуханнях з актуальних питань захисту об'єктів критичної інфраструктури; здійснює наукове забезпечення функціонування адміністративно-правового механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2020. 222 с.
3. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті : міжнародний документ від 21.05.2003. *Офіційний вісник України*. 2015. № 57. Ст. 1862.
4. Нестор Н.В. Адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07. Суми, 2019. 539 с.
5. Казанчук І.Д. Управління процесом паблік рілейшнз у діяльності органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2001. 207 с.
6. Каблак П.І. Деякі міркування щодо визначення поняття «громадськість» у контексті налагодження взаємин із судовою владою. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 186–189.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2011. 656 с.
8. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
9. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
10. Поколюдна О.В. Механізм вдосконалення взаємодії органів податкової служби з громадськістю : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. : 25.00.02. Харків, 2006. 227 с.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

12. Про Регламент Верховної Ради України :
Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI.

Відомості Верховної Ради України. 2010.
№ 14–15, № 16–17. Ст. 133.

Krykun V. The role of the public as subjects of protection of critical infrastructure in Ukraine

The article clarifies that by exercising the right to appeal about the functioning of the studied administrative and legal mechanism, some citizens acquire the status of a subject of protection of critical infrastructure, as their activities in this case are aimed at overcoming the possible shortcomings of such a mechanism. At the same time, within this area of activity there is an interaction of citizens with the relevant state bodies, which finds its practical manifestation in informing the latter about the relevant processes that take place during the functioning of the administrative and legal mechanism for protection of critical infrastructure. It is concluded that under the public as a subject of protection of critical infrastructure should be understood as defined in the provisions of regulations of the citizens of Ukraine, their associations, public councils, as well as non-state enterprises, institutions and organizations, which, implementing their legal status, carry out activities aimed at ensuring the state of protection of critical infrastructure. It has been established that the public plays a special role in the system of subjects of protection of critical infrastructure, as in this area it directly represents the interests of both the individual citizen and Ukrainian society as a whole. It has been determined that the public, acting as a subject of protection of critical infrastructure: exercises its right to appeal to the entities responsible for the proper functioning of the administrative and legal mechanism for the protection of critical infrastructure; is one of the parties to the information interaction with public authorities on the protection of critical infrastructure; exercises public control over the functioning of critical infrastructure facilities; promotes the consideration of public opinion by the relevant executive body during the formation and implementation of state or regional policy on the protection of critical infrastructure; prepares expert proposals, conclusions, analytical materials on the formation and implementation of state or regional policy for the protection of critical infrastructure; participates in parliamentary hearings on topical issues of critical infrastructure protection; provides scientific support for the functioning of the administrative and legal mechanism for the protection of critical infrastructure.

Key words: critical infrastructure facilities in Ukraine, protection, legal status, public, role, powers.

УДК 341.213

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.11>

О. Ю. Курцев

здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-451-3718

ПРИНЦИП УНІТАРИЗМУ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Розкрито особливості системи адміністративно-територіального устрою в умовах унітарної держави. Вказується, що в умовах унітаризму правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складників адміністративно-територіального устрою України повинен визначатися виключно законами України, що вказується в ст. 92 Основного Закону. Також, виходячи з принципу унітаризму, в Основному Законі закріплюється за Верховною Радою України як єдиним законодавчим та представницьким органом виключне повноваження щодо прийняття рішення з утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж та меж міст, а також віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (ст. 85). Крім того, перед Україною постають, з одного боку, ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (близько 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазівлади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на Сході країни. З'ясовано, що після прийняття Конституції в Україні неодноразово здійснювалися спроби провести реформу адміністративно-територіального устрою. Її метою має стати вирішення проблеми, яка пов'язана із суперечливістю між системою адміністративно-територіального устрою України і системою місцевого самоврядування. Наголошено, що посягання на цілісність і недоторканність території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином. Визначено, що принципи цілісності та недоторканності державної території розглядаються як складові елементи принципу територіального верховенства державної влади, що своєю чергою є одним з проявів державного суверенітету.

Ключові слова: унітаризм, унітарна держава, адміністративно-територіальний устрій, система організації державної влади, принцип єдності та цілісності державної території.

Вступ. Принцип унітаризму найбільше вплинув на конституційно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою України, його принципів та системи. Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Основного Закону територіальний устрій України визначається виключно законом. Це положення, на думку Конституційного Суду України, є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної терито-

рії України (ч. 3 ст. 2). А тому Суд доходить висновку, що правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складників адміністративно-територіального устрою України повинен визначатися виключно законами України [1]. Також, виходячи з принципу унітаризму, в Основному Законі закріплюється за Верховною Радою України як єдиним законодавчим та представницьким органом виключне повноваження щодо прийняття рішення з утворення і ліквідації районів, встанов-

лення і зміни їх меж та меж міст, а також віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (ст. 85).

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ч. 2 ст. 133 Конституції України містить перелік областей та міст зі спеціальним статусом. Окрім Автономної Республіки Крим, до складу України входять області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, а також міста Київ та Севастополь.

У цьому аспекті особливе місце посідає Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій [2]. Зокрема, у ньому вказується, що територія нашої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які саме становлять систему адміністративно-територіального устрою України. Крім того, орган конституційної юрисдикції розтлумачив категорію «адміністративно-територіальна одиниця» як «компактну частину єдиної території України, котра є просторовою основою для діяльності й організації органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Тобто систему адміністративно-територіального устрою України становлять адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак державності, політичної і юридичної самостійності.

Відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України міста Київ та Севастополь є містами зі спеціальним статусом, який має визначатися законами України. 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» (діє в редакції 01.01.2011 р.). Закон про місто Севастополь не був прийнятий. Уже у згаданому Рішенні від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 Конституційний Суд України

відзначив, що згідно з ч. 2 ст. 133 Конституції України Автономна Республіка Крим та місто Севастополь входять до складу України як окремі одиниці адміністративно-територіального устрою України, саме тому місто Севастополь не входить до складу АРК, має спеціальний статус, який визначається законом України [3].

У системі адміністративно-територіального устрою держави спеціальний статус визначається за столицею України – містом Києвом. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV місто Київ як столиця України є політичним та адміністративним центром держави; місцем розташування вищих органів влади, дипломатичних представництв, духовно-культурним, історичним та науково-освітнім центром Української держави [4].

Особливістю юридичного статусу столиці є те, що, на відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць, по-іншому налагоджені взаємини з центральними органами державної влади та організоване управління місцевими справами. Зокрема, у ст. 10 Закону визначається, що Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються Київською міською радою та районними в місті радами відповідно. Водночас особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві є те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Її голова призначається Президентом України в порядку, передбаченому Основним Законом (ст. 10⁻¹).

Слід наголосити, що така двозначність юридичної природи Київської міської державної адміністрації призводить до конфліктів органів місцевого самоврядування міста Києва з центральними органами влади, особливо коли вони представляють різні політичні сили. У центральній владі завжди є «спокуса» розділити посади міського голови та голови Київської міської адміністрації, щоб призначити свого представника, а не вибраного громадою. Наприклад, таке розділення посад відбулося у 2010 р. після доповнення Закону ст. 10⁻¹ та виданими Указами Президента

України, котрими було звільнено Л. Черновецького з посади голови Київської міської державної адміністрації, а О. Попова призначено на цю посаду. До речі, у 2019 р. новою політичною командою, яка прийшла до державної влади, також пропонувалося розділити ці посади [5]. Саме з метою належного забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій, як вказується у пояснювальній записці до проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації, пропонується розділити ці посади [6].

Цю проблему у своїй практиці досліджував і Конституційний Суд України. А саме у своєму Рішенні у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 Суд указав, що Конституція України уповноважила парламент визначити законом, якими повинні бути особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві порівняно із загальним порядком здійснення державної виконавчої влади в областях та районах і із загальним порядком здійснення місцевого самоврядування в інших, ніж міста Київ та Севастополь, адміністративно-територіальних одиницях [7].

Суд дійшов висновку, що у разі здійснення повноважень у сфері виконавчої влади Київська міська державна адміністрація є підконтрольною та підзвітною Кабінету Міністрів України. Щодо взаємодії з Київською міською радою, то, на думку Конституційного Суду України, Київська міська державна адміністрація у разі здійснення повноважень місцевого самоврядування є підконтрольною, відповідальною і підзвітною перед Київською міською радою (ч. 7 ст. 118 Конституції України, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Тобто створення в м. Києві єдиного в організаційному відношенні органу, котрий виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади і який з питань, що віднесені

до відання місцевого самоврядування, є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам державної виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), на думку Суду, відповідає Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Також у цьому Рішенні Суд підкреслив, що за законом Київський міський голова виконує функції голови Київської міської державної адміністрації. Також Конституційний Суд України наголосив, що порядок, за яким особа, вибрана Київським міським головою, призначається головою Київської міської державної адміністрації, відповідає особливостям здійснення виконавчої влади у столиці і не призводить до сумісництва [8].

Слід наголосити, що таке Рішення Конституційного Суду України було прийняте ще до доповнення Закону України «Про столицю – місто-герой Київ» вищезазначеною статтею 10¹.

Інше рішення Суду стосувалося особливостей правового статусу районних державних адміністрацій у місті Києві. Так, у Рішенні у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 Суд указав державну адміністрацію на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві; законодавство про місцеве самоврядування передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, котрі здійснюють функції як у сфері виконавчої влади, так і у сфері місцевого самоврядування, оскільки є одночасно і місцевими органами виконавчої влади, і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради. Саме тому, на думку Суду, районну в місті Києві державну адміністрацію повинна очолювати лише особа, яка вибрана головою районної в місті Києві ради, котра призначається Президентом України головою районної в місті Києві державної адміністрації [9].

Унітаризм також визначає зміст принципів адміністративно-територіального устрою. Відповідно до ст. 132 Основного

Закону в основі територіального устрою України лежать такі принципи, як єдність та цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Вказані конституційні принципи організації територіального устрою, на думку Конституційного Суду України, зумовлені формою державного устрою України як унітарної держави [10].

Однією з основних засад будь-якої суверенної держави, яка визначає її унітарність, є принцип єдності та цілісності державної території. Цей принцип знайшов своє втілення не тільки у ст. 132 Конституції України, а й у ст. 2, у якій проголошується, що суверенітет Української держави поширюється на всю її територію, яка в межах наявних кордонів є цілісною й недоторканою. Тобто фактично цей принцип продовжено і вимогою недоторканості державної території.

Як уже підкреслювалося у дослідженні, у конституціях зарубіжних країн характеристика держави як єдиної використовується законодавцем для підкреслення унітарного характеру територіального устрою відповідної країни. Тобто принцип єдності державної території означає, що єдиною системою органів державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових, контрольних та інших органів влади, є спільною економічною, політичною та духовною системою; що складові частини державної території України – адміністративно-територіальні одиниці – перебувають у нерозривному взаємозв'язку та визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України. Як зазначає А.М. Колодій, саме принцип єдності державної території «значною мірою поряд з іншими принципами та чинниками зумовлює існування принципу унітаризму – ключового принципу територіального устрою України» [11].

Тісно пов'язаними з принципом єдності є принципи цілісності та недоторканості державної території. Як зазначається у науковій літературі, вони за

змістом є близькими, але не тотожними. Зокрема, перший означає «заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення чи відокремлення частини території країни. А принцип недоторканості передбачає заборону будь-якої агресії» [12] з боку будь-яких суб'єктів міжнародних відносин. На думку О.О. Гречко, «принципи єдності, цілісності та недоторканості території кордонів держави забезпечуються системою конституційних гарантій, реалізація яких покликана забезпечити неможливість виходу зі складу держави адміністративно-територіальних одиниць, неможливість передачі частини території України іншим державам, неприпустимість суверенітету інших держав у складі України, неприпустимість розташування іноземних військових баз на території України, відшкодування шкоди, заподіяної іншими суб'єктами міжнародного права» [13].

Принципи цілісності та недоторканості державної території розглядаються як складові елементи принципу територіального верховенства державної влади, що своєю чергою є одним з проявів державного суверенітету.

Саме тому національний законодавець у конституційному тексті розглядає «територіальну цілісність» як одну з головних конституційних цінностей. Зокрема, крім ст. 2 та ст. 132, така характеристика державної території застосовується також у ч. 1 ст. 17 Основного Закону: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України... є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; у ч. 1 ст. 37 «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави»; у ч. 1 ст. 65 «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України»; ч. 2 ст. 102 «Президент України є гарантом... територіальної цілісності України»; у ч. 1 ст. 157 «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни... спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України».

Посягання на цілісність і недоторканність території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином (ст. 110 Кримінального кодексу України) і тягне за собою кримінальну відповідальність.

Як підкреслює О.О. Гречко, «Конституція України закріплює основні принципи, гарантії територіального верховенства, які водночас необхідно розглядати і як конституційні імперативи щодо особливої охорони (гарантування) унітарного характеру Української держави» [14]. Підтвердженням цього, на її думку, можна вважати ст. 5 Конституції України, яка встановлює, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Саме виходячи з цих положень Основного Закону та значимості «цілісності державної території» пояснюється положення ст. 73 Конституції про те, що виключно всеукраїнським референдумом може бути вирішено питання про зміну території. Крім того, ст. 157 Конституції України прямо забороняє зміни, спрямовані на порушення територіальної цілісності України. Ці норми мають розглядатися як свого роду гарантія забезпечення територіальної єдності та цілісності державної території, а отже, і принципу унітаризму. Саме тому Ю.Г. Барабаш наголошує, що «рішення про зміну території в бік її зменшення за площею, з урахуванням визначених законодавством державних кордонів, є неможливим. Оскільки для цього необхідно буде змінювати ст. 2 Конституції України, а такі зміни через приписи ст. 152 Конституції ухвалювати заборонено». Натомість, на думку вченого, цілком імовірним є проведення референдуму з приводу збільшення території України шляхом входження до складу нашої країни нових територіальних утворень чи навіть держав. Разом із тим, виходячи з розуміння принципу унітаризму, можна припустити, що потен-

ційним предметом референдуму, передбаченого ст. 73 Основного Закону, може бути зміна форми територіального устрою, однак і тут «на заваді» стоїть недоторканність «територіальної цілісності», яку також можна розглядати як неможливість відходу від принципу унітаризму [15].

У Рішенні Конституційного Суду України від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) Конституційний Суд України наголосив, що «принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя як невід'ємної складової частини України, шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам». Саме тому Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. № 1702-6/14 та Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 11 березня 2014 р. № 1727-6/14 було визнано неконституційними.

Після прийняття Конституції в Україні неодноразово здійснювалися спроби провести реформу адміністративно-територіального устрою. Її метою має стати вирішення проблеми, яка пов'язана із суперечливістю між системою адміністративно-територіального устрою України і системою місцевого самоврядування.

Основою для удосконалення адміністративно-територіального устрою України як частини муніципальної реформи стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», котра була ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. У цій Концепції вказується, що однією з проблем тери-

торіальної організації влади є збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади, а саме відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, що призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [16].

Задля вирішення цієї проблеми передбачається запровадження нової, синхронізованої із системою територіальних громад в Україні, системи адміністративно-територіального устрою, яка складатиметься із таких трьох рівнів: базового (громади); районного (райони); регіонального (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). На кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою діятимуть відповідні органи місцевого самоврядування та виконавчої влади.

У поданому Президентом України В.О. Зеленським до Верховної Ради України проєкті внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13 грудня 2019 р. пропонується визначити засадами територіального устрою унітарність, єдність та цілісність державної території, децентралізацію влади, субсидіарність і повсюдність місцевого самоврядування, збалансованість і стійкість соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132). До системи адміністративно-територіального устрою пропонується включити громади, округи, області, Автономну Республіку Крим. Територію України мають становити громади, які є первинними одиницями у системі адміністративно-територіального устрою України. До округу включаються декілька суміжних громад [17].

Висновки. Таким чином, з одного боку, перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими євро-

пейськими державами (проведення адміністративно-територіальної реформи, а також деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (близько 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазівлади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на Сході країни.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.
3. Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим). *Офіційний вісник України* від 04.04.2014. 2014 р., № 26, стор. 16, ст. 766.
4. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999, № 11, ст. 79.
5. У Зеленського просять уряд погодити звільнення Кличка з посади керівника КМДА. Це законно? URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/blogs-49098156>.
6. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65917.
7. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року.

- Офіційний вісник України від 09.01.2004. 2003 р., № 52, т. 1, стор. 318, ст. 2829.
8. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року. *Офіційний вісник України* від 09.01.2004 – 2003 р., № 52, т. 1, стор. 318, ст. 2829.
 9. Рішення Конституційного Суду України у справі від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва). *Офіційний вісник України* від 02.11.2005. 2005 р., № 42, стор. 105, ст. 2663.
 10. Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим). *Офіційний вісник України* від 04.04.2014. 2014 р., № 26, стор. 16, ст. 766.
 11. Колодій А.М. Стаття 132 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 932–936.
 12. Колодій А.М. Стаття 2 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 18.
 13. Гречко О.О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис... к. ю. н. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 121.
 14. Гречко О.О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... к. ю. н. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 112.
 15. Барабаш Ю.Г. Ст. 73 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 528–532.
 16. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
 17. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

Kurtsev O. The principle of unitarism and the system of administrative-territorial organization of Ukraine

The peculiarities of the system of administrative-territorial organization in the conditions of a unitary state are researched. It is indicated that in the conditions of unitarism the legal regime of administrative-territorial units as separate components of the administrative-territorial system in Ukraine should be determined exclusively by the laws of Ukraine, which is indicated in Art. 92 of the Constitution of Ukraine. Also based on the principle of unitarism, the Basic Law enshrines the Verkhovna Rada of Ukraine as the sole legislative and representative body with the exclusive authority to decide on the formation and liquidation of districts, establishing and changing the districts and city, and classifying settlements as cities, naming and renaming of settlements and districts (Article 85). In addition, Ukraine faces the same problems as developed European countries (deconcentration and decentralization of powers, increasing the financial capacity of local government, the optimal division of competencies between government and local self-government), and the problems related to uncontrollability of part of the territory (about 5%) by the official authorities, the need to create some transitional structures on the territory of "mainland" Ukraine, designed to replace quasi-authorities operating in the temporarily occupied territory, as well as issues related to rights and freedoms of citizens in need of protection due to the armed conflict in the East of the country. It was found that since the adoption of the Constitution in Ukraine, there have been repeated attempts to reform the administrative-territorial system. Its goal should be to solve the problem associated with the contradiction between the system of administrative-territorial organization of Ukraine and the system of local self-government. It is emphasized that encroachment on the integrity and inviolability of the territory of Ukraine in the form of intentional acts to change the boundaries of the territory or state border of Ukraine defined by the Constitution and laws of Ukraine, as well as public appeals or dissemination of materials calling for such acts is a criminal offense. It is determined that the principles of integrity and inviolability of the state territory are considered as constituent elements of the principle of territorial supremacy of state power, which in turn is one of the manifestations of state sovereignty.

Key words: unitarism, unitary state, administrative-territorial system, system of state power organization, principle of unity and integrity of state territory.

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.12>**Р. І. Лемеха**

кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Запорізького національного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ В ПРОЦЕСІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

У науковій публікації досліджується питання реалізації антикорупційної стратегії в процесі функціонування митних режимів в Україні в контексті впровадження в юридичну практику Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки.

Методологія цієї публікації ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних методів дослідження (методології порівняльного правознавства, методу юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму.

Зазначається, що у відповідності до чинного законодавства митний режим є комплексом взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і зумовлюють їх використання після митного оформлення.

До найбільш оптимальних та ефективних засобів запобігання та протидії корупції в процесі функціонування митних режимів в Україні віднесено максимальну автоматизацію та інформатизацію митних процедур у процесі митного оформлення товарів та здійснення митного контролю дотримання норм митного та податкового законодавства (за аналогією із системою електронного митного оформлення в США), а також встановлення роботизованого обладнання для перевірки товарів, сканування всієї супровідної документації та проведення неупередженого аналізу відповідності кількості та якості товарів заявленим у декларації характеристикам, визначення митної вартості товарів штучним інтелектом з аналізом усіх інформаційних ресурсів.

Зазначається, що роль суб'єктів владних повноважень органів Державної митної служби України в процесі прийняття рішення щодо пропуску товарів та транспортних засобів через митний кордон повинна бути зведена до мінімуму. Використання технологій штучного інтелекту дасть змогу мінімізувати корупційні ризики в роботі органів публічної адміністрації та неупереджено виявляти факти порушення митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність подальшого дослідження такої тематики обґрунтовується необхідністю удосконалення теоретико-методологічних та правових засад митних режимів в Україні, приведенням їх у відповідність до міжнародних стандартів, а також норм і принципів права ЄС.

Ключові слова: митні режими, корупція, запобігання, стратегія, автоматизація, митний кордон, митна справа, митні процедури, митне оформлення, митний контроль, адміністративне право, публічна адміністрація, удосконалення.

Вступ. Запобігання корупції є одним з основних завдань органів публічної адміністрації на шляху формування України як соціальної правової держави з перспективою набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Корупція за

своєю сутністю є антиподом права, адже порушує його фундаментальний, системоутворюючий принцип – принцип рівності всіх перед законом та судом. Особливе значення запобігання корупції має у сфері здійснення митної справи, а саме в діяльності суб'єктів владних повноважень Державної митної служби Укра-

їни. Корупція в митних органах завдає нищівного удару по національній економіці, призводить до ненадходження до бюджету митних платежів та інших податків, порушує інтереси національних виробників та несе загрозу життю і здоров'ю громадян у разі переміщення через митний кордон недоброякісної продукції, предметів контрабанди тощо.

Результати соціологічних досліджень засвідчують, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (якщо у 2013 році такий досвід мало близько 60%, то станом на початок 2020 року – не більше 40% громадян). Спостерігається також поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Згідно з даними міжнародної організації “Transparency International”, у період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції в Україні зріс із 25 до 30 балів. Однак результати цих досліджень свідчать, що досягнутий останніми роками прогрес не задовольняє суспільство, оскільки є надто повільним. Загальний рівень сприйняття корупції в Україні залишається високим (у 2019 році, набравши 30 балів зі 100 можливих, Україна за Індексом сприйняття корупції посіла 126-е місце серед 180 країн). Корупція, як і раніше, залишається однією з найважливіших проблем (згідно з опитуванням, проведеним на початку 2020 року, важливість проблеми корупції залишається на одному рівні з питанням вирішення кризи на Донбасі). Низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво сповільнюють її економічне зростання [1].

За результатами соціологічного дослідження Європейської Бізнес-Асоціації 36,2% опитаних представників бізнесу стверджують, що не задоволені якістю митних послуг та професіоналізмом осіб, з якими вони взаємодіють на митниці. 58,6% вважають, що корупція в митних органах залишається на тому ж рівні. Такі дані було отримано в ході визначення Митного індексу України з січня по серпень 2018 року. Так, за підсумками дослідження Митний індекс сягає позначки 2,91. У другому півріччі 2017 року він становив 3,05 бала, а в першому півріччі – 2,9 бала [2].

У першому півріччі 2020 року Митний індекс (експертне дослідження, яке проводить Європейська Бізнес-Асоціація двічі на рік) становив 3,37 бала за 5-бальною шкалою. Отже, інтегральний показник індексу концептуально не змінився, хоча й продемонстрував незначне погіршення порівняно з попереднім періодом (3,39 бала). Результати опитування демонструють, що оцінка роботи митниці експертами Асоціації залишається концептуально незмінною протягом останнього року. Так, 56% вважають, що корупція в митних органах залишається на тому ж рівні (54% у попередньому періоді), хоча 31% опитаних помітили зменшення проявів корупції [3].

Таким чином, незважаючи на проведені реформи, адміністративно-правові засади запобігання корупції в процесі функціонування митних режимів в Україні потребують удосконалення у відповідності до Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, що зумовлює як теоретичне, так і практичне значення цього дослідження.

Питання адміністративно-правового регулювання митних відносин в Україні досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких – роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Білак, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломoeць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янца, Д. Лученка, П. Лютікова, М. Мельника, Р. Мельника, О. Миколенка, Я. Назарової, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Чуприни, А. Школика та інших учених-адміністративістів. Із останніх досліджень слід відзначити дисертаційну роботу М. Мельника «Інститут митних режимів у митному праві України» [4], публікації І. Міщенко «Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства» [5], В. Хоми «Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення» [6] та О. Чуприни «Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві» [7].

Проте питання реалізації антикорупційної стратегії в процесі функціонування митних режимів в Україні ще не було предметом окремого дослідження, чим обґрунтовується актуальність підготовки цієї публікації.

Методологія цього дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних методів дослідження (методології порівняльного правознавства, методів юридичної догматики та юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження питання реалізації антикорупційної стратегії в процесі функціонування митних режимів в Україні в контексті впровадження в юридичну практику Зasad державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки.

Результати дослідження. Корупція в Україні має свої глибокі історичні корені та зумовлена цілою низкою політичних, економічних та соціальних факторів. У спадок від радянського минулого та часів так званої «перебудови» громадянам України залишився високий рівень толерантності до проявів корупції. Надання або отримання неправомірної вигоди часто-густо сприймається як природна та логічна «подяка» за надані адміністративні послуги або вирішення юридично значимого питання. Але на практиці таке ставлення до корупції призводить до руйнації засад державності та фундаментальних правових принципів справедливості і рівності всіх перед законом і судом. Причиною високого рівня корупції в Україні, зокрема, і в сфері митних відносин, є ключова роль суб'єктивного фактора, коли від волі суб'єкта владних повноважень залежить вирішення більшості питань. Дискреційні повноваження представників публічної адміністрації в особі посадових осіб Державної митної служби України дозволяють на власний розсуд тлумачити норми митного законодавства та вирішувати питання щодо пропуску товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Відсутність інших об'єктивних засобів контролю кількості та якості товарів, які переміщуються через митний кордон, а також перевірки супровідної документації розкриває можливості щодо приховування суб'єктами владних

повноважень порушень митного законодавства за певну неправомірну винагороду.

З метою визначення правових засад запобігання корупції Національним агентством з питань запобігання корупції за результатами публічного обговорення розроблено Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки. Метою такої Антикорупційної стратегії названо досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Попередня антикорупційна стратегія зосереджувалась на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів), та розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів. Водночас завдяки реалізації інших програмних документів Урядом збувалися можливості для корупції в окремих секторах через проведення галузевих реформ.

Визначення пріоритетних сфер у запобіганні та протидії корупції на 2020–2024 роки (розділ III) відбулося з огляду на підсумки стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні, проведеного у 2020 році (яке включало опитування підприємців, експертів та населення загалом), інших досліджень щодо стану, динаміки та поширеності корупції в Україні, а також за результатами аналізу ефективності реалізації антикорупційної політики. Так, згідно з даними стандартного опитування щодо рівня корупції, найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57% респондентів), і для населення України (52% респондентів) є очищення від корупції судової системи. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є охорона здоров'я (38%), поліція і прокуратура (37%), державний сектор економіки (27%), податкова і митна сфери (25%), а також фінансування партій та передвиборчих кампаній (21%). На думку представників бізнесу, найбільш пріоритетними напрямками у протидії корупції є: поліція і прокуратура (41%), податкова

і митна сфери (32%), фінансування партій та передвиборчих кампаній (25%), охорона здоров'я (24%), оборона і безпека (23%). Схожими за змістом є оцінки бізнесу та експертів щодо найбільш корумпованих сфер на поточний момент. Ними є митниця, земельні відносини, містобудування, будівництво великих інфраструктурних об'єктів, судочинство [1]. Таким чином, митниця названа однією з найбільш корумпованих сфер суспільних відносин, що актуалізує необхідність пошуку науково обґрунтованих засобів запобігання та протидії корупції у сфері митних відносин.

У відповідності до п. 3.3. Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2020–2024 роки першою проблемою реалізації антикорупційної стратегії у сфері податків та митниці є недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці. До очікуваних стратегічних результатів реалізації Антикорупційної стратегії віднесено таке: необґрунтований вплив суб'єктивних чинників під час митного оформлення мінімізовано завдяки автоматизації та цифровізації; під час розробки та вжиття заходів із запобігання корупції у митних органах налагоджено ефективну співпрацю з громадськістю та бізнес-асоціаціями, а також регулярний моніторинг роботи митних органів шляхом проведення періодичних опитувань підприємців та працівників митних органів.

Другою проблемою в Антикорупційній стратегії названо непрозорість підходів у класифікації товарів, визначенні їх митної вартості та призначенні перевірок. Очікувані стратегічні результати: на офіційному вебсайті митного органу створена та функціонує відкрита знеособлена онлайн-база даних усіх попередніх рішень митних органів про класифікацію товарів та визначення їх митної вартості; запроваджено режим спільного транзиту з країнами Європейського Союзу; запроваджено спільний митний контроль із пріоритетними країнами; для визначення необхідності перевірок на всіх етапах митного контролю ефективно використовується ризик-орієнтований підхід.

Третьою проблемою у сфері податків і митниці в Антикорупційній стратегії наз-

вано недосконалу процедуру адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів. До очікуваних стратегічних результатів віднесено таке: запроваджено ефективний і прозорий механізм розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів, а також моніторинг результатів їх розгляду; ефективно і прозоро працює механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників митних органів (включаючи звільнення з посади).

Четвертою проблемою в Антикорупційній стратегії названо втручання правоохоронних органів у роботу митних органів та зловживання під час передачі орієнтувань про здійснення переогляду товарів. Очікувані стратегічні результати: мінімізовано підстави для втручання поза межами кримінального провадження працівників правоохоронних органів у роботу митних органів та для їх перебування в зонах митного контролю [1].

З огляду на об'єктивні недоліки адміністрування митних режимів в Україні, доцільною видається правова регламентація автоматизації та інформатизації митних процедур (процедури декларування, процедури визначення митної вартості тощо) за допомогою технології штучного інтелекту, що виключить людський (часто-густо корупційний) фактор з процесу митного оформлення та контролю. Сучасні технології дозволяють встановити роботизоване обладнання для перевірки товарів, сканування всієї супровідної документації та проведення неупередженого аналізу відповідності кількості та якості товарів заявленим у декларації характеристикам, а також визначення митної вартості товарів штучним інтелектом з аналізом усіх інформаційних ресурсів.

Яскравим прикладом успішного використання автоматизованих систем митного оформлення та контролю є функціонування митних режимів у США. Зокрема, у США створене якісне правове поле для електронного декларування товарів, тобто законодавчо вирішене питання про однакову відповідальність за декларування, в якому б вигляді його не організували, в електронному чи паперовому (за паперовими носіями оформлюється 1–2% товарів). Система митного оформлення товарів у США будується на прин-

ципах створення повного електронного опису товарів, тобто комп'ютеризації інформації про товар у процесі його транспортування від пункту завантаження за кордоном до пункту розвантаження й випуску на території США. Однією з кращих технологічних розробок американських спеціалістів є система BRASS (Border Release Screening and Selectivity), яка дозволяє проводити митне оформлення й митний контроль імпортного відправлення протягом 5–10 секунд. Це одне з останніх досягнень американської митниці, яке винайшли спеціально для спрощення формальностей щодо великої кількості товарів. Основним досягненням технології з використанням системи BRASS є застосування спеціального штрих-коду та прийняття оперативного рішення в пункті пропуску місцевими підрозділами митної служби США. Штрих-код формується, як правило, митним брокером і повторює основні характеристики відправлення [8, с. 64–68].

Таким чином, у США головним фактором прискорення митного оформлення й митного контролю є повна комп'ютеризація та інформатизація всього митного процесу, а також накопичення й використання митної історії минулих років для ідентифікації товарів і учасників зовнішньоекономічної діяльності, які створюють потенційну загрозу безпеці зовнішньоекономічної діяльності. Вищеописаний позитивний досвід США заслуговує на увагу та визначення можливостей його впровадження в національне законодавство та юридичну практику.

Отже, до основних напрямів реформування української митниці відноситься автоматизація процедур митного оформлення товарів та митного контролю, тобто максимальне виключення «людського фактора» під час здійснення митних процедур (перевірки декларацій та товарів, здійснення обліку, аналізу ризиків, визначення митної вартості товарів, відбору для постаудиту тощо), що має на меті значно зменшити корупційний складник у діяльності уповноважених посадових осіб митниць.

Як зазначають Ю. Коновалов та У. Романюк, натепер автоматизація процедур митного контролю та митного оформлення забезпечується за рахунок практичного

застосування програмних продуктів: Єдиної автоматизованої інформаційної системи «Єдине вікно», АСМО «Інспектор», Системи аналізу та управління ризиками. Також запроваджуються у діяльність митниць прогресивні підходи до здійснення аналізу та оцінки ризиків до прибуття товарів у пункт пропуску на кордоні (Cargo Targeting System of World Customs Organization), розроблені Всесвітньою митною організацією. У Державній митній службі України створена Єдина автоматизована інформаційна система, яка об'єднує у собі всі програмно-технічні складники, необхідні для автоматизації процесів митного оформлення та контролю. Діюча в її складі автоматизована система митного оформлення «Інспектор» (АСМО) охоплює всі процеси митного контролю як усередині країни, так і на митних кордонах. Одним з основних модулів АСМО «Інспектор» стала інтегрована в неї Автоматизована система аналізу й управління ризиками (АСАУР), яка дозволяє створювати профілі ризику будь-якої складності з використанням таких інноваційних підходів, як алгоритми нечіткої логіки і обліку позитивної і негативної історії попередніх митних оформлень. Система управління ризиками дає змогу разом з іншими перевагами оптимізувати транспортно-митні технології та процедури забезпечення перевезення вантажів, що може полягати в обранні товарів і транспортних засобів із високим ступенем ризику для контролю, у виборі найбільш доцільних форм митного контролю для підтвердження або спростування відомостей стосовно потенційних ризиків [9, с. 195–196; 10].

У складі ЄАІС розроблено систему «Єдине вікно», яка впорядковує та спрощує комунікації перевізників та декларантів з іншими контролюючими органами. Така система передбачає створення єдиної електронної бази даних, яка дозволяє різним службам контролю та митницям в автоматичному режимі обмінюватись інформацією про вантаж, який проходить через кордон України та про результати його державного контролю [9].

Система «Єдине вікно» функціонує на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 364 від 25.05.2016 р. «Деякі питання реалізації принципу «єдиного

вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 р. № 878), якою затверджено «Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» з використанням електронних засобів передачі інформації» [11].

Відповідно до ч. 3 ст. 246 Митного кодексу України митні формальності щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які декларуються шляхом подання митному органу електронної митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, заповненої у звичайному порядку відповідно до ст. 258 Митного кодексу України [12], здійснюються автоматизованою системою митного оформлення (АСМО) в автоматичному режимі відповідно до розділу IV Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 631, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10 серпня 2012 р. за № 1360/21672.

Попередній відбір митної декларації для здійснення митних формальностей АСМО в автоматичному режимі здійснюється після отримання митної декларації у складі електронного повідомлення, засвідченого кваліфікованим електронним підписом декларанта або уповноваженої ним особи у відповідності до рекомендацій [13].

У перспективі автоматизована система митного оформлення повинна включати не тільки перевірку декларацій за наявності пломб, але й передбачати технічну можливість контролю кількості, виду та якості товарів, які переміщуються через митний кордон України.

До позитивних змін в організації роботи Державної митної служби України, які покликані запобігати та протидіяти корупції, слід віднести запуск нового офіційного вебпорталу. Як зазначається на Урядовому порталі, всі сервіси, які надає

Митниця, а також інформація про них містяться на офіційному вебпорталі Державної митної служби України customs.gov.ua. На вебпорталі є інтерактивна карта роботи пунктів пропуску. За допомогою фільтрів можна знайти місця митного оформлення в регіоні, який цікавить; переглядати пропускну здатність пропускних пунктів і навіть відслідковувати ситуацію на місці (приміром, із чергами) у режимі відеотрансляції (у разі наявності такої камери). За допомогою інтерактивного модуля аналітики імпорто-експортних операцій <https://bi.customs.gov.ua/> дізнатися середню митну вартість імпортованого авто з різних країн. Досить просто на вебпорталі можна перевірити автомобіль за VIN-кодом та пересвідчитись, що він справді пройшов митне оформлення в Україні і завезений легально, зі сплатою всіх зборів. Крім того, на вебпорталі міститься вичерпна інформація, коли громадянам слід прямувати на зелений, а коли – на червоний коридори під час перетину кордону; для бізнесу – які товари заборонені, а які мають обмеження (квоти) для переміщення. Для представників бізнесу є корисним «Єдине вікно для міжнародної торгівлі», в особистому кабінеті якого вони можуть онлайн здійснити перевірку митної декларації, отримати інформацію щодо класифікації товарів, рахунків для сплати митних платежів та ін. Працює на новому вебпорталі й онлайн-система скарг на роботу митниць, де можна повідомити про проблему і відстежувати статус обробки звернення [14].

Таким чином, важливим напрямом удосконалення правового регулювання та адміністрування митних режимів з метою запобігання корупції є також розвиток сервісних служб та можливостей офіційного вебпорталу Державної митної служби України, а саме: створення інтерактивного сервісу щодо вибору митного режиму та помещення в нього товарів з можливістю заповнення декларації онлайн та виконання інших митних формальностей, спостереження в режимі онлайн за переміщенням товарів через митний кордон тощо.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу сформулювати висновок про те, що найбільш ефективним та оптимальним засобом запобігання та протидії коруп-

ції (в рамках реалізації Антикоруptionної стратегії на 2020–2024 роки) в процесі функціонування митних режимів в Україні є максимальне виключення «людського фактора» під час здійснення митних процедур (перевірки декларацій та товарів, здійснення обліку, аналізу ризиків, визначення митної вартості товарів, відбору для пост-аудиту тощо) завдяки автоматизації та інформатизації митних процедур у процесі митного оформлення товарів та здійснення митного контролю дотримання норм митного та податкового законодавства (за аналогією із системою електронного митного оформлення в США).

За допомогою сучасних технологій доцільно розмістити роботизоване обладнання для перевірки товарів, сканування всієї супровідної документації та проведення неупередженого аналізу відповідності кількості та якості товарів заявленим у декларації характеристикам, а також визначення митної вартості товарів штучним інтелектом з аналізом усіх інформаційних ресурсів.

Роль суб'єктів владних повноважень органів Державної митної служби України в процесі прийняття рішення щодо пропуску товарів через митний кордон повинна бути зведена до мінімуму. Використання технологій штучного інтелекту дозволить мінімізувати корупційні ризики в роботі органів публічної адміністрації та неупереджено виявляти факти порушення митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність подальшого наукового дослідження такої тематики зумовлена поступовим розвитком технологій, які розширюють можливості автоматизації та інформатизації процесів митного оформлення та контролю, необхідністю удосконалення адміністративно-правових засад та технологій Автоматизованої системи митного оформлення (АСМО), Автоматизованої системи аналізу й управління ризиками (АСАУР) та системи «Єдине вікно» у складі Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної митної служби України. Практична реалізація Антикоруptionної стратегії на 2020–2024 роки дасть змогу підвищити ефективність роботи національної митниці та сприятиме мінімізації проявів корупції в діяльності суб'єк-

тів владних повноважень Державної митної служби України.

Список використаної літератури:

1. Проект Антикоруptionної стратегії на 2020–2024 роки / Національне агентство з питань запобігання корупції: офіційний вебсайт. Дата оновлення: 11.11.2020 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky/antikoruptsijna-strategiya/>.
2. Європейська Бізнес-Асоціація оприлюднила результати Митного індексу / Європейська Бізнес-Асоціація: офіційний вебсайт. Дата оновлення: 28.08.2018 р. URL: <https://eba.com.ua/yevropejska-biznes-asotsiatsiya-oprylyudnyla-rezultaty-mytnogo-indeksu/>.
3. Бізнес не бачить зрушень у реформуванні митниці / Європейська Бізнес-Асоціація: офіційний вебсайт. Дата оновлення: 02.09.2020 р. URL: <https://eba.com.ua/biznes-ne-bachyt-zrushen-u-reformuvanni-mytnytsi/>.
4. Мельник М.В. Інститут митних режимів у митному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 251 с.
5. Міщенко І.В. Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 73–77.
6. Хома В.О. Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 104–108. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/25.pdf.
7. Чуприна О.В. Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10). С. 133–139.
8. Бойкова М.В. Зарубежний опыт таможенного администрирования : монография / под общ. ред. В.В. Макрусева. Москва : РИО Российской таможенной академии, 2017. 130 с.
9. Коновалов Ю.О., Романюк У.В. Сучасний стан автоматизації процедур митного контролю та митного оформлення водних транспортних засобів та товарів, що переміщуються ними. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2017. Вип. 32. С. 194–202.

10. Шайхлісламов З.Р., Янушкевич Д.А. Актуальні питання розвитку інформаційних технологій під час митного оформлення товарів і транспортних засобів. *Прогресивні техніка та технології харчових виробництв ресторанного господарства і торгівлі*. 2014. Вип. 1. С. 353–360. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pt_2014_1_43.
 11. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України № 364 від 25.05.2016 р. Дата оновлення: 02.02.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-п#Text>.
 12. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Дата оновлення: 24.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
 13. Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту виконання митних формальностей в автоматичному режимі : Наказ Державної митної служби України від 07.05.2020 № 167. Дата оновлення: 26.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167913-20#n31>.
 14. Держмитслужба запустила новий офіційний вебпортал / Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Дата оновлення: 12.06.2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhmitsluzhba-zapustila-novij-oficijnij-vebportal>.
-

Lemekha R. Implementation of the anti-corruption strategy in the process of practical functioning of customs regimes in Ukraine

The scientific publication is devoted to the implementation of the anti-corruption strategy in the process of practical functioning of customs regimes in Ukraine in the context of the implementation of the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2020–2024.

The methodology of this publication is based on a complex combination of philosophical (laws of dialectics and metaphysics), general scientific (methods of logical method, system and structural-functional methods) and special legal research methods (methodology of comparative law, method of legal modeling, etc.) and principles of objectivity and historicism.

It is noted that in accordance with current legislation, the customs regime is a set of interrelated legal norms that in accordance with the stated purpose of moving goods across the customs border of Ukraine determine the customs procedure for these goods, their legal status, tax conditions and determine their use after customs clearance.

Prevention of corruption is one of the main tasks of public administration bodies on the way to the formation of Ukraine as a social state governed by the rule of law with the prospect of full membership in the European Union.

The most optimal and effective means of preventing and combating corruption in the process of functioning of customs regimes in Ukraine need to include maximum automation and informatization of customs procedures in the process of customs clearance of goods and customs control of compliance with customs and tax legislation (by analogy with the electronic customs clearance system in the US), and installation of robotic inspection equipment goods, scanning of all accompanying documentation and impartial analysis of compliance of quantity and quality of goods with the declared characteristics of the declaration, determination of customs value of goods by artificial intelligence with analysis of all information resources.

It is noted that the role of the subjects of power of the State Customs Service of Ukraine in the decision-making process on the passage of goods and vehicles across the customs border should be minimized. The use of artificial intelligence technologies will minimize corruption risks in the work of public administration bodies and impartially detect violations of customs legislation by foreign economic entities.

The prospects for further research on this topic are justified by the need to improve the theoretical and methodological and legal framework of customs regimes in Ukraine, bringing them into line with international standards and norms and principles of EU law.

Key words: *customs regimes, corruption, prevention, strategy, automation, customs border, customs procedures, customs clearance, customs control, administrative law, public administration, improvement.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 351:88

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.13>**Л. М. Дубчак**кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАСУДЖЕНИХ У МІЖНАРОДНІЙ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАВОЗАХИСНІЙ СИСТЕМІ

Досліджено проблеми становлення та розвитку правозахисної сфери щодо неповнолітніх засуджених на міжнародному рівні й в Україні безпосередньо.

Підкреслена роль уваги міжнародної спільноти до розв'язання проблем у цій сфері, що сприяло реформуванню каральної системи щодо неповнолітніх засуджених у напрямку її гуманізації. Проаналізовано еволюцію закріплення в міжнародному законодавстві принципів гарантій захисту прав неповнолітніх засуджених. Звернулися до аналізу основоположних міжнародних нормативно-правових актів, котрими визначилися правові стандарти у сфері захисту прав неповнолітніх засуджених. З'ясували, що інституціоналізація сфери захисту прав і свобод людини й громадянина, в тому числі дитини, неповнолітніх, пройшла досить довгий історичний шлях. Однак лише в 1990-х роках розбудова демократичних інститутів у цивілізованому світі сприяла досягненню позитивних результатів у цій сфері.

Визначили, що на суспільство покладена особлива відповідальність у забезпеченні необхідної реакції на вчинений злочин неповнолітнім, зокрема в питанні винесення йому вироку з метою покарання, оскільки йдеться про особу, котра ще не є фізично, соціально й психічно зрілою, відповідно, не досягла повної самостійної дієздатності, тобто повноліття (18 років).

Викладено особливості реалізації сучасної української карально-виконавчої політики щодо неповнолітніх засуджених, в основі якої лежать вищі принципи гуманності. Визначені організаційно-правові механізми гарантій захисту прав неповнолітніх засуджених. Підкреслено, що всі кроки в напрямі забезпечення гуманізації в кримінально-виконавчій сфері, котрі здійснюються останні двадцять років в Україні, спрямовані на максимальну реалізацію державної політики у сфері захисту прав людини й громадянина. Визначено, що захист прав неповнолітніх засуджених в умовах відбування покарання в карально-ресоціалізаційних чи реабілітаційних закладах в Україні забезпечується створенням відповідних умов перебування неповнолітніх у цих закладах. Також акцентували увагу на тому, що з метою досягнення позитивних результатів у цьому напрямі потрібно максимально залучати громадянське суспільство.

Ключові слова: неповнолітні засуджені, права неповнолітніх засуджених, захист прав неповнолітніх засуджених, сфера правозахисної політики, організаційно-правові механізми захисту прав неповнолітніх засуджених.

Постановка проблеми. Розвиток організаційно-правових механізмів захисту прав і свобод людини й громадянина

відбувався в складних історичних умовах інституціоналізації правозахисної сфери. Нині це є невіддільною складовою частиною забезпечення державної політики кожної демократичної держави у сфері

захисту прав і свобод людини й громадянина. Однак на міжнародному рівні формування стандартів організаційно-правових механізмів захисту прав і свобод людини й громадянина мав свої особливості.

Еволюція людства в напрямку утвердження цивілізованих форм відносин між людьми з особливою увагою до забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини й громадянина відбувалася від розв'язання цих проблем на релігійному, етичному й філософському рівні до власне політико-правового.

Інституалізація сфери захисту прав і свобод людини й громадянина у світовому цивілізованому товаристві відбувалася досить складно. Певні успіхи на цьому шляху можна відзначити лише наприкінці ХХ століття, коли в сучасних цивілізованих країнах стала активно впроваджуватися державна політика щодо захисту прав і свобод кожного громадянина, незалежно від фізіологічних, соціальних та інших особливостей. З часом це поширилося на сферу захисту прав осіб, котрі стали на шлях неправої поведінки, й зокрема неповнолітніх, особливо на етапі здійснення правосуддя та покарання.

Натепер розв'язання проблем захисту прав неповнолітніх засуджених виділений в окрему правозахисну сферу в державній політиці сучасних розвинених держав, які обрали орієнтир на демократичні цінності. Нагальним розв'язання цих проблем є і для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах актуального наукового дослідження в статті звернулася до аналізу історії становлення та розвитку міжнародного й вітчизняного законодавства у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина, й зокрема захисту прав неповнолітніх засуджених.

Також автор звернулася до наукових праць К. Левченко, М. Ребкало, К. Бучковські, С. Шліва, К. Савського, К. Конашевського, в котрих досліджувалися проблеми захисту прав неповнолітніх засуджених у контексті сучасних демократичних цінностей державної політики України й на міжнародному рівні в умовах глобалізації. Звернулася і до авторських наукових публікацій, в котрих розглядала проблеми захи-

сту прав засуджених, здійснення покарання неповнолітніх засуджених тощо [2; 3; 13]. Саме дослідницькі пошуки зазначених науковців дозволяють заглибитися у визначені проблеми й сприяють розв'язанню поставлених в актуальній статті завдань.

Мета статті – визначити основні засади становлення та розвитку організаційно-правових механізмів захисту прав неповнолітніх засуджених на міжнародному рівні й в Україні.

Виклад основного матеріалу. Особливою категорією осіб в соціальній спільноті є неповнолітні, котрі стали на шлях протиправної чи злочинної поведінки. Злочин за будь-яких обставин, незалежно від суб'єкта його чинення, є суспільно-небезпечним діянням, за чинення якого повинне накладатися покарання на винувату особу, й цим забезпечуватися відповідна реакція суспільства з метою самозахисту й запобіганню в майбутньому від нього.

Однак в ситуації чинення злочину неповнолітньою особою на суспільство покладена особлива відповідальність у забезпеченні необхідної реакції на нього, зокрема щодо винесення вироку з метою покарання, оскільки йдеться про особу, котра ще не є фізично, соціально й психічно зрілою, відповідно, не досягла повної самостійної дієздатності, тобто повноліття (18 років). На суспільстві лежить завдання за будь-яких обставин забезпечувати таку категорію громадян особливою турботою та допомогою старших наставників, громадськості й держави, й зокрема в питаннях гарантування захисту їхніх прав.

Інституціоналізація сфери захисту прав і свобод людини й громадянина, в тому числі дитини, неповнолітніх, пройшла досить довгий історичний шлях. Закріплення принципів прав і свобод людини й громадянина на міжнародному рівні відбулося з початку ХХ століття у важливих міжнародних документах: Женевській декларації прав дитини, прийнятій Генеральною Асамблеєю Ліги Націй у 1924 році; Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 рік) [4], Декларації прав дитини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН від 20 листопада 1959 року (Резолюція 1386 (XIV) (Declaration of the Rights

of the Child, 1959) [1]; Мінімальних стандартних правилах ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила», 1985 рік) [9]; Конвенції про права дитини, затвердженій ООН 20 листопада 1989 року (ратифіковано в Україні в 1991 році) [5] та інших.

У першому міжнародному документі в Женевській декларації від 1924 року, яким закріплювалися гарантії захисту прав і свобод дитини, вже акцентувалася увага на важливості створення умов для нормального фізичного й психічного розвитку дитини, на правах дитини на допомогу, належну освіту й захист. Так, тут були визначені п'ять основних політичних ініціатив щодо прав дитини, які згодом стали частиною системи міжнародного права. Але, що важливо для нас в рамках викладення актуальної теми, в зазначеному документі в другому пункті програми вперше звернули увагу на дітей, котрі стали на шлях протиправної поведінки. Тут зазначалося: «дитина, яка допустила помилку, повинна бути виправлена <...>» [8].

Наступним важливим міжнародним документом, яким зроблено важливий крок до визнання дітей юридичними особами й в якому була підкреслена увага до проблеми захисту прав дитини, стала Женевська декларація 1959 року [1]. Так, в преамбулі зазначеного документа вказано, що дитина через свою фізичну й психічну незрілість потребує особливого догляду й уваги, включаючи правовий захист, як до, так і після народження. Зазначене конкретизується в п'ятому принципі Декларації: «дитина з фізичним, психічним або соціальним обмеженням повинна отримувати спеціальне лікування, освіту й догляд» [1]. А необхідність гарантії захисту прав неповнолітніх правопорушників можна знайти у восьмому принципі Декларації: «Дитина за будь-яких обставин повинна бути серед тих, хто першим отримує захист і допомогу» [1]. Відповідно, не конкретизуючи поняття «будь-які обставини», очевидне включення в обсяг зазначеного поняття обставин, за яких дитина (неповнолітній) стала на шлях протиправної чи злочинної поведінки.

Важливим міжнародно-правовим документом, котрим була покладена місія регулювання сфери захисту прав неповнолітніх, які мали конфлікт із законом, стали Стандартні мінімальні правила ООН щодо ювенальної юстиції (Пекінські правила, 1985 рік; Мінімальні стандартні правила ООН, 1985 рік [9]). У цьому документі була приділена особлива увага проблемі захисту прав неповнолітніх під час здійснення правосуддя.

Регулювання зазначеним документом сфери захисту прав неповнолітніх під час здійснення правосуддя стало важливим кроком у розвитку правозахисної системи у всьому цивілізованому світі. Цінність зазначеного документа полягає в тому, що тут мінімальні стандартні правила були сформульовані таким чином, що їх надалі можна було застосовувати до різних правових систем.

Згідно з Мінімальними стандартними правилами ООН від 1985 року, найважливішим правилом судочинства щодо неповнолітніх стало забезпечення принципу пропорційності у визначенні застосування каральних заходів для неповнолітніх правопорушників чи то злочинців до складу правопорушення з урахуванням не лише мети покарання, а й подальшої можливості ресоціалізації особистості. Водночас під час винесення судового рішення з вираженням щодо неповнолітнього мала акцентуватися увага на важливості врахування його особливостей, пов'язаних із фізичною, психічною та соціальною незрілістю.

Також у Пекінських правилах закріплювалися основні права неповнолітніх під час здійснення правосуддя, зокрема в дотриманні принципу презумпції невинуватості (презумпції невинності), а також права на інформування про звинувачення, відмови в наданні показань, права мати адвоката, права на присутність батьків або опікуна, права на безпосередню зустріч зі свідками, права на апеляцію до вищого суду. Водночас у документі підкреслювалося, що всі ці права повинні бути гарантовані на всіх етапах судового процесу [9].

Іншим важливим міжнародно-правовим документом, що регулює захист прав дітей і неповнолітніх, була Конвенція про

права дитини, прийнята ООН 20 листопада 1989 року [5].

Нормативне регулювання сфери захисту прав дітей, неповнолітніх у міжнародних документах спонукало до створення відповідних правових інститутів, на які було покладено завдання контролю на міжнародному рівні сфери захисту прав дітей, включаючи неповнолітніх, і зокрема неповнолітніх засуджених. Одним із перших таких міжнародних правозахисних інститутів став Комітет із прав дитини, який розпочав свою діяльність 27 лютого 1991 року.

Оцінюючи розвиток організаційно-правових механізмів захисту прав дітей, неповнолітніх, у тому числі засуджених неповнолітніх, зазначимо, що в 1990-х роках розбудова демократичних інститутів у цивілізованому світі сприяла досягненню позитивних результатів у цій сфері.

Інституціоналізація правозахисної сфери щодо неповнолітніх засуджених спонукала до реформ, спрямованих на гуманізацію кримінально-процесуальних заходів, у всій правозахисній системі повсюди в цивілізованому світі. І це особливо стало помітно останні 30 років як у сфері здійснення правосуддя, так і у сфері покарання.

Загалом реформи у сфері правозахисної політики щодо неповнолітніх засуджених у цивілізованому світі відбувалися в чотирьох напрямках:

- у процесуальному розрізі, де особлива увага приділялася забезпеченню правовими гарантіями неповнолітньої особи як громадянина в процесі судочинства;
- стосовно винесення судових рішень, коли більше уваги приділяється необхідності врахування в системі покарання стратегії позитивного впливу на перевиховання шляхом мінімального втручання кримінальних інструментів і заходів;
- залучення інституту медіації в процесі ресоціалізації задля посилення позитивного соціального впливу й мінімізації обтяжливих ефектів від перебування в закритих установах відбування покарання для неповнолітніх засуджених;
- у посиленні соціального контролю за застосуванням різних ресоціалізаційних заходів щодо неповнолітніх засуджених із метою запобігання порушенням їхніх прав.

Україна також стала на шлях впровадження зазначених реформ із метою втілення міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина. Хоча натепер в Україні не існує окремого юридичного документа, яким би регулювалася виключно сфера захисту прав неповнолітніх, які стали на шлях протиправної чи злочинної поведінки й проти яких винесений каральний вирок, однак у вітчизняній правозахисній сфері ці проблеми на досить суттєвому рівні розв'язуються.

Значні зрушення в напрямі впровадження реформ у кримінально-виконавчій системі з метою гуманізації покарання щодо засуджених взагалі й до неповнолітніх зокрема відбулися з початку 2000-х років з ухваленням 5 квітня 2001 року Кримінального кодексу України [6]. Новий Кримінальний кодекс України в окремому XVIII розділі «Особливості кримінальної відповідальності й покарання неповнолітніх» регулював проблеми, пов'язані з неповнолітніми засудженими. Цим підкреслювалося особлива значущість уваги до розв'язання всіх проблем у здійсненні покарання щодо них [6].

Надалі українські правотворці в законодавчій діяльності все більше звертали увагу на неповнолітніх, у результаті чого протягом наступних 20 років було ухвалено ще ряд нормативно-правових актів і вносилися зміни до чинного законодавства, котрими по-новому регулювалася сфера відносин із неповнолітніми в питаннях винесення каральних вироків і здійснення карально-ресоціалізаційних впливів.

Значних змін зазнала сфера карально-ресоціалізаційних впливів щодо неповнолітніх у зв'язку з ухваленням 13 квітня 2012 року Кримінального процесуального кодексу України й 5 лютого 2015 року Закону України «Про пробацію» [11]. У результаті ухвалення згаданого закону розпочав діяльність інститут пробації.

Слід відзначити, що правдива гуманізація в кримінально-виконавчій сфері в Україні відбулася саме із запровадженням інституту пробації, яким запропоновано було посилення ресоціалізаційних впливів на засуджених в умовах відбу-

вання покарання на волі, що стало альтернативним до перебування в закритих закладах відбування покарання. Зрештою, це визначилося необхідним усвідомленням того, що в'язниці об'єктивно не є придатним місцем для забезпечення позитивного впливу на засуджених задля соціальної реабілітації. І найбільше це стосується саме неповнолітніх засуджених.

Підкреслимо, що всі кроки в напрямі забезпечення гуманізації в кримінально-виконавчій сфері, котрі здійснюються останніми роками в Україні, спрямовані на максимальну реалізацію державної політики у сфері захисту прав людини й громадянина. Важливими елементами впровадження механізмів регулювання сфери захисту прав неповнолітніх, котрі відбувають кримінальне покарання у відповідних установах виконання покарань України, на що також звертає увагу М. Ребкало [12], є:

- дотримання конкретних заходів впливу на цю категорію засуджених шляхом створення належних умов життя, що відповідають людській гідності й нормам, прийнятним у суспільстві;

- мінімізація негативних наслідків перебування в закритих закладах відбування покарання та зосередження уваги на розвитку почуття поваги до себе й інших засуджених;

- створення умов для розвитку соціальних якостей особистості неповнолітніх засуджених шляхом пошуку механізмів встановлення суспільно корисних зв'язків із родичами;

- організація освітньої, культурної та просвітницької діяльності з метою формування високих моральних та інтелектуальних якостей особистості неповнолітніх засуджених.

Реалізація таких заходів у сфері захисту прав неповнолітніх засуджених стала можлива через створення окремих спеціальних установ, котрим відведена, згідно з Кримінально-виконавчим кодексом (далі – КВК), роль здійснення покарання та ресоціалізації неповнолітніх, котрі стали на шлях злочину. В Україні такими спеціальними закладами відбування покарання для неповнолітніх є виховні колонії (ст. 11 (2) КВК) і слідчі ізолятори (далі – СІЗО) для здійснення арешту (ст. 15 (2) КВК) [7].

Згідно з Кримінально-виконавчим кодексом, виховні колонії – це пенітенціарні установи кримінально-виконавчої системи держави, які підпорядковуються (організуються та ліквідовуються) центральному органу виконавчої влади в системі Міністерства юстиції, який реалізує політику держави у сфері виконання покарань і пробації. У зазначених установах відбувають покарання неповнолітні правопорушники віком від 16 до 18 років (за особливо тяжкі злочини – із 14 років). Для закріплення результатів виправлення та завершення навчання після досягнення повноліття засуджені можуть залишатися відбувати покарання у виховній колонії до 22 років [7].

Інші типи установ, про які було згадано, – СІЗО, згідно з п. 2 ст. 15 Кримінально-виконавчого кодексу призначені для неповнолітніх засуджених за незначні правопорушення, котрим на момент винесення вироку було 16 років [7].

Не залишаються поза увагою в системі ресоціалізаційних впливів також і неповнолітні правопорушники, до яких рішенням суду застосовуються впливи перевихованого характеру у відповідних закладах соціальної реабілітації, котрі знаходяться в підпорядкуванні Міністерства освіти й науки України. Такими закладами соціальної реабілітації є школи й професійні училища соціальної реабілітації.

У зазначені заклади неповнолітні направляються Міністерством освіти й науки України у віці від 11 до 14 років на підставі рішення суду за вчинене правопорушення, що має ознаки суспільно-небезпечного діяння. І утримуватися вони тут можуть не більше як три роки. Відповідно, до професійного училища соціальної реабілітації неповнолітні направляються у віці від 14 до 18 років на термін не більше як три роки за вчинені злочини або скоєння правопорушення.

Захист прав неповнолітніх засуджених в умовах відбування покарання в зазначених вище карально-ресоціалізаційних чи реабілітаційних закладах в Україні забезпечується створенням відповідних умов перебування неповнолітніх у цих закладах.

По-перше, такі заклади для неповнолітніх засуджених мають спеціальну струк-

туру закладу, облаштування території, що відрізняється від закладів відбування покарання для дорослих. Обов'язковою умовою у виховних колоніях є обладнання спортивних майданчиків із необхідним комплексом спортивного інвентарю. Також тут передбачений плац для шиккування всіх засуджених колонії.

По-друге, для неповнолітніх у таких закладах відведена особлива увага до їх умов утримання, зокрема до організації житлово-побутових умов. Так, для таких вихованців у порівнянні з дорослими застосовуються підвищені норми харчування, з більшою калорійністю. Також на відміну від дорослих засуджених неповнолітнім харчування, одяг, взуття, білизна, комунально-побутові послуги надаються безоплатно.

По-третє, важливим також в організації закладів відбування покарання для неповнолітніх є посилена увага до освітньо-виховних впливів. Тому при виховних колоніях мають функціонувати також школи, бібліотеки, центр психоемоційного розвантаження тощо.

Кримінально-виконавчим кодексом в окремих статтях визначені вимоги до організації перебування засуджених неповнолітніх у відповідних закладах відбування покарання, які відрізняються від дорослих, зокрема:

- дотримання роздільного тримання неповнолітніх від інших категорій засуджених, зокрема дорослих, під час виконання покарання у виді арешту й позбавлення волі (п. 1 ст. 51, п. 1 ст. 92 Кримінально-виконавчого кодексу);

- неповнолітні мають дозвіл на організацію короткострокових побачень без обмеження їхньої кількості з родичами або іншими особами в присутності представника колонії (п. 4 ст. 51 КВК);

- засудженим неповнолітніх до арешту надається дозвіл на більший час для прогулянок (дві години), ніж дорослим (п. 5 ст. 51 КВК);

- переміщення неповнолітніх засуджених здійснюється під вартою окремо від дорослих (п. 2 ст. 88 КВК);

- забороняється застосовувати до неповнолітніх заходи фізичного впливу, спеціальні засоби й зброю, а також гамівну сорочку (п. 3 ст. 106 КВК);

- забороняється неповнолітнім курити у виховних колоніях (п. 4 ст. 107 КВК);

- після звільнення неповнолітні, які позбавлені батьківського піклування, в необхідних випадках спрямовуються службами у справах дітей до шкіл-інтернатів або над ними встановлюється опіка чи піклування (п. 3 ст. 156 КВК);

- неповнолітні, які звільнені від відбування покарання, спрямовуються до місця проживання в супроводі родичів або працівника колонії (п. 3 ст. 157 КВК) [7].

Задля системного й ефективного позитивного впливу на перевиховання неповнолітніх засуджених нормами кримінально-виконавчого права передбачена особлива увага до залучення різних інституцій громадянського суспільства (ст. 149 КВК). Їм відведена роль сприяння адміністрації виховної колонії в організації навчально-виховного процесу й зміцненні матеріально-технічної бази колонії, здійснення громадського контролю та оцінки рівня дотримання прав людини, розв'язання питань соціального захисту засуджених, трудового й побутового влаштування осіб, які звільняються. Кримінально-виконавчим кодексом передбачено, що для реалізації такої участі громадськості в ресоціалізації неповнолітніх засуджених при виховних колоніях може створюватися піклувальна рада з представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій [7].

Цим підтверджується думка, що загалом захист прав людини покладений як зобов'язання перед державою не лише на державні органи влади, але й на все громадянське суспільство, приватні структури, підприємства й кожного окремого громадянина [2]. Отже, конкретним прикладом у розв'язанні проблем ресоціалізації неповнолітніх правопорушників і злочинців відзначається участь всього громадянського суспільства, а не лише спеціальних установ виконання покарання.

Висновки і пропозиції. В умовах розвитку міжнародної та вітчизняної правозахисної системи на кінець ХХ століття сформувалися досить ефективні механізми захисту прав неповнолітніх засуджених, які спрямовані на гуманізацію криміналь-

ного покарання щодо останніх. Очевидне те, що будь-які заходи покарання до такої категорії засуджених через те, що неповнолітні ще фізично, морально й інтелектуально незрілі, повинні якнайбільше бути спрямовані на гарантії захисту їхніх прав, а, відповідно, метою організації кримінального впливу має стати ресоціалізація.

В Україні з початку 2000-х років відбулися суттєві зміни в кримінально-виконавчій державній політиці щодо неповнолітніх засуджених. Основними кроками в напрямі реформування в'язничної служби було створення відповідних умов відбування покарання та ресоціалізації неповнолітніми засудженими, за яких максимально можна було б досягнути гарантій захисту їхніх прав. Це вплинуло й на формування новітніх підходів до організації системи взаємодій із засудженими, спрямованих на перевиховання. Великим кроком на шляху до поставленої мети стало запровадження інституту пробації.

Однак ще є певні проблеми на цьому шляху. Зокрема, потребує більшої уваги держави й громадянського суспільства організація поступового життя неповнолітнього (працевлаштування та допомоги в розв'язанні житлових проблем після відбування покарання).

Перспективою подальших досліджень можуть стати науково-теоретичні й науково-прикладні дослідження та розробки, зміст яких детальніше й ширше дозволить проаналізувати необхідність та ефективність реалізації новітніх підходів до визначення міжнародних організаційно-правових механізмів захисту прав неповнолітніх засуджених та їх впровадження в українській правозахисній сфері.

Список використаної літератури:

1. Декларація прав дитини : прийнята резолюцією 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384#Text (дата звернення: 20.10.2020).
2. Дубчак Л.М. Міжнародна політика захисту прав людини в умовах глобалізації. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34) Том 2. С. 45–51. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_2/9.pdf (дата звернення: 20.10.2020).
3. Дубчак Л.М. Організаційно-правові механізми захисту прав осіб, позбавлених волі. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 1. С. 65–69. URL: file:///C:/Users/Serg/Downloads/sntvupa_2018_29_1_14.pdf (дата звернення: 20.10.2020).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. № 995_004 : ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 20.10.2020).
5. Конвенція про права дитини : Міжнародний документ ООН від 20 листопада 1989 р. № 995-021., ратифікований Постановою ВРУ від 27 лютого 1991 р. № 789-XII. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 20.10.2020).
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.10.2020).
7. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення: 20.10.2020).
8. Левченко К.Б. Двадцять років Конвенції ООН про права дитини. *Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. 23 листопада 2009 р. URL: <http://khp.org/index.php?id=1258983351> (дата звернення: 20.10.2020).
9. Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила») від 28 листопада 1985 р. № 995_211. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_211#Text (дата звернення: 20.10.2020).
10. Правила Організації Об'єднаних Націй щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі, від 14 грудня 1990 р. № 995_205. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_205#Text (дата звернення: 20.10.2020).

11. Про пробацію : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 160-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19#Text> (дата звернення: 20.10.2020).
12. Ребкало М. М. Напрями удосконалення механізму державно-управлінського впливу на захист дітей, які перебувають у конфлікті із законом. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету*. 2014. № 1 (72). С. 295–298. URL: <https://economic-vistnic.stu.cn.ua/tmppdf/1284.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).
13. Dubchak L. Development of International Policy in the Field of Protection of Crime Victims' Rights in the Context of Globalization. *Kierunki działań w przestrzeni resocjalizacyjnej* / redakcja naukowa: A. Kotlenga, M. H. Kowalczyk, D. Mackojć. Toruń : Wydawnictwo A. Marszałek, 2020. S. 30–49.
14. Buczkowski K. Wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich w wybranych krajach. Warszawa, 2018. 34 s. URL: <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS-Buczkowski-K.Wymiar-sprawiedliwosc5%9Bci-wobec-nieletnich.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).
15. Sławomir Śliwa. Wybrane problemy resocjalizacji nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Opole : Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, 2013. 182 s. URL: <http://pedagogika.wszia.opole.pl/ebook/wybrane2013.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).
16. Środowiskowy wymiar niedostosowania Teorie – badania – praktyka / pod redakcją K. Sawckiego i K. Konaszewskiego. Białystok : Wydział Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu w Białymstoku, 2014. 119 s. URL: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/4619/1/Srodowiskowy%20wymiar%20niedostosowania.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).

Dubchak L. Development of mechanisms for rights protection of juvenile convicts in international and domestic human rights policy

The problems of formation and development of human rights sphere towards juvenile convicts at the international level and in Ukraine are studied.

The role of the international community's attention to solving problems in this area was emphasized, which necessarily contributed to the reformation of the penal system for juvenile convicts towards its humanization. The evolution of enshrining the principles of guarantees for the protection of juvenile convicts rights in the international law was analyzed. We have addressed to the analysis of basic international regulations that set legal standards in the field of rights protection of juvenile convicts. It was found that the institutionalization of the protection of human and civil rights and freedoms, including those of children and minors, has come a long way. However, the development of democratic institutions in the civilized world contributed to the achievement of positive results in this area only in 1990s.

It was determined that society has a special responsibility in providing the necessary response to a juvenile's crime, in particular in sentencing him/her for punishment, as it is a person who is not yet physically, socially and mentally mature, and respectively has not reached full independent capacity, i.e. adulthood (18 years).

The peculiarities of implementation of the modern Ukrainian penitentiary policy towards juvenile convicts, which is based on the highest principles of humanity, is highlighted. Organizational and legal mechanisms of guarantees of rights protection of juvenile convicts were determined. It was emphasized that all the steps towards ensuring humanization in the penitentiary sphere, which have been carried out in the last twenty years in Ukraine, are aimed at maximizing the implementation of the state policy in the field of human and civil rights protection. It was determined that the rights protection of juvenile convicts in the conditions of serving sentences in the above-mentioned penal-resocialization or rehabilitation institutions in Ukraine is ensured by creating appropriate conditions for juveniles to stay in these institutions. It was also emphasized on the need to involve civil society as much as possible in order to achieve positive results in this direction.

Key words: *human and civil rights, crime, victims of crime, rights of crime victims, rights protection of crime victims, organizational and legal mechanism for protecting the rights of crime victims, law enforcement, restorative justice, criminal proceedings, victimization, restitution, compensation.*

В. И. Женунтий

кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник отдела
организации научной деятельности и защиты прав
интеллектуальной собственности
Национальной академии внутренних дел,
старший научный сотрудник, ученый секретарь
Координационного бюро по проблемам криминологии
отделения уголовно-правовых наук
Национальной академии правовых наук Украины

Ю. Н. Черноус

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминалистики и судебной медицины
Национальной академии внутренних дел

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ХУЛИГАНСТВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В научной статье рассмотрены вопросы развития уголовной ответственности за хулиганство по законодательству Украины. Методологический инструментальный исследования выбран с учетом поставленной цели, специфики объекта и предмета исследования. Определяющим является диалектический метод научного познания. Из специальных методов исследования использованы следующие: сравнительно-правовой, историко-правовой. Научная новизна заключается в формировании основных положений развития и совершенствования национального уголовного законодательства и его составных частей (институтов, уголовно-правовых норм) уголовной ответственности за хулиганство по законодательству Украины. Сделан вывод о том, что историко-правовой анализ уголовной ответственности за хулиганство следует рассматривать с момента введения в действие в 1922 году на территории УССР первого Уголовного кодекса УССР. Содержавшаяся в УК УССР 1922 года статья 176, в которой были определены правовые основания наступления ответственности за хулиганство, структурно включала лишь одну часть, изложенную в довольно упрощенном варианте. Согласно диспозиции статьи хулиганством признавались «озорные, бесцельные, сопряженные с явным неуважением к отдельным гражданам или обществу действия». Объектом хулиганства выступали права и интересы личности. С 1927 года законодательство было изменено, и предусматривавшая ответственность за хулиганские действия статья была помещена в главу II «Преступления против порядка управления», то есть объектом посягательства признавался порядок управления, но не общественный порядок. Законодательные изменения в УК УССР 1935 года сводились к следующему: были восстановлены упраздненные ранее такие квалифицирующие признаки хулиганства, как бесчинство и наглость; ужесточена мера наказания за совершение хулиганства и др. Своевременными оказались изменения, внесенные в анализируемую статью в 1961 году. В Особенной части УК была выделена в качестве самостоятельной новая глава X «Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и народного здоровья», а статья 206, предусматривавшая ответственность за хулиганство, характеризовалась более удачной структурой и редакцией. После ряда законодательных изменений принятие Верховным Советом страны в 2001 году первого Уголовного кодекса независимой

Украины явилось еще одним убедительным подтверждением наступления качественно нового этапа в дальнейшем развитии и укреплении демократического, социального и правового государства.

Ключевые слова: уголовная ответственность, хулиганство, законодательство Украины, преступление, Уголовный кодекс.

Постановка проблемы. Начало системного и последовательного развития и совершенствования национального уголовного законодательства и его составных частей (самостоятельных институтов, конкретных уголовно-правовых норм и пр.) было заложено с введением в действие с 15 сентября 1922 г. на всей территории Украинской Советской Социалистической Республики (УССР) постановлением Всеукраинского Центрального Исполнительского Комитета (ВУЦИК) от 23 августа 1922 года первого Уголовного кодекса УССР [1, с. 450].

Применительно к предмету нашего исследования отметим, что содержащаяся в УК УССР 1922 года статья 176, в которой были определены правовые основания наступления ответственности за хулиганство, в своей первой редакции структурно включала лишь одну часть, изложенную в довольно упрощенном варианте. Согласно диспозиции указанной статьи хулиганством признавались «озорные, бесцельные, сопряженные с явным неуважением к отдельным гражданам или обществу действия», за совершение которых предусматривалось наказание в виде принудительных работ или лишения свободы на срок до одного года [1, с. 485]. По сути, в приведенном определении понятия «хулиганство» довольно четко был обозначен объект анализируемого преступного посягательства. Для признания тех или иных озорных и бесцельных действий хулиганством необходимо было установить, что они были сопряжены с явным неуважением к отдельным гражданам или обществу в целом, то есть совершены с намерением проявить пренебрежительное отношение виновного, в первую очередь к конкретным правам и интересам отдельной личности или группе граждан, либо к конкретным правилам социалистического общежития. Таким образом, объектом хулиганства признавались права и интересы личности. Следует также отметить, что анализиру-

емая статья 176 была помещена в подразделе пятом «Иные посягательства на личность и ее достоинства» главы пятой «Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности» Особенной части УК УССР 1922 года.

Цель исследования – рассмотреть вопросы развития уголовной ответственности за хулиганство по законодательству Украины. Методологический инструментарий исследования выбран с учетом поставленной цели, специфики объекта и предмета исследования. Определяющим является общий диалектический метод научного познания реальных явлений. Среди специальных методов исследования использованы следующие: сравнительно-правовой – при анализе законодательства и научных категорий; историко-правовой – с целью раскрытия содержания изменений в законодательство, регламентирующее уголовную ответственность за хулиганство.

Изложение основного материала. Как было указано, с 1922 года выработывалась и практика реагирования законодателя на просчеты в уголовно-правовой регламентации общественных отношений в сфере борьбы с преступностью, в том числе и хулиганством. Несовершенство статьи 176 УК УССР 1922 года, а равно определенное несоответствие отдельных положений действовавшего в те годы уголовного законодательства реальным требованиям борьбы с хулиганством, обусловили необходимость признания Народным Комиссариатом юстиции (НКЮ) в своем циркуляре № 148 «О делах о хулиганстве» от 15 октября 1925 года, что «в некоторых округах, особенно в рабочих районах, наблюдаются массовые случаи хулиганства, и не только со стороны молодежи, но и взрослого населения, сопровождавшиеся избиением милиционеров» [1, с. 719]. Признав недопустимость подобных проявлений и необходимость их искоренения, НКЮ предложил судам Республики «в пределах санкций соответствующих статей

Уголовного кодекса усилить избираемые меры социальной защиты против лиц, привлекаемых к судебной ответственности за хулиганство и в особенности за оскорбление лиц милицейского надзора». Одновременно судам было предписано высказанные предложения принять к неуклонному руководству [1, с. 719].

Вместе с тем практика борьбы с хулиганством все настойчивее требовала большей нормативно-правовой детализации оснований наступления уголовной ответственности за анализируемые противоправные действия, что и нашло отражение в постановлении ВУЦИК и Совета Народных Комиссаров (СНК) УССР «Об усилении борьбы с хулиганством» от 25 августа 1926 г. Признавая необходимым, в связи с разнообразием проявлений хулиганства, произвести большую дифференциацию мер социальной защиты, применяемых за хулиганство, ВУЦИК и СНК УССР и утвердили новую редакцию ст. 176 УК УССР 1922 г. Внесенные качественные изменения в анализируемую статью 176 УК выразились прежде всего в конкретизации объекта посягательства (им был признан общественный порядок), весьма широком учете всевозможных форм проявлений хулиганства и соразмерной дифференциации уголовной ответственности в зависимости от конкретных форм подобных проявлений, что и обусловило ее структуризацию на четыре части. Простым хулиганством, согласно ч. 1 статьи, признавались озорные, сопряженные с явным неуважением к обществу действия (наказание – принудительные работы на срок до одного месяца или штраф до 50 рублей). По ч. 2 ст. 176 УК подлежали квалификации действия, перечисленные в ч. 1 статьи, в случае их осложнения буйством или бесчинством, или если они были совершены повторно, или упорно не прекращались, несмотря на предупреждение органов, охраняющих общественный порядок.

К особо квалифицированному составу хулиганства (ч. 3 ст. 176 УК) были отнесены предусмотренные ч. 1 статьи действия, отличавшиеся исключительным цинизмом или наглостью, или совершенные группой лиц, или в отношении малолетних или женщин. Частью 4 ст. 176 предусматри-

валась ответственность за хулиганские действия, сопряженные с одновременным совершением и других, более тяжких преступлений, и образующих идеальную совокупность преступлений, а именно: совершение предусмотренных частью 1 ст. 176 хулиганских действий, если они были сопряжены с убийством, изнасилованием, тяжкими телесными повреждениями или поджогом (наказание – лишение свободы на срок до десяти лет со строгой изоляцией, с повышением, при особо отягчающих обстоятельствах, вплоть до высшей меры социальной защиты (расстрел)) [2, с. 268].

Следует отметить, что в целом несовершенство уголовного законодательства было признано и самим законодателем. В этой связи в ст. 10 УК 1992 года указывалось, что «в случае отсутствия в Уголовном кодексе прямых указаний на отдельные виды преступлений, наказания или меры социальной защиты применяются согласно статей Уголовного кодекса, предусматривающих наиболее сходные по важности и роду преступления с соблюдением правил общей части сего кодекса» [1, с. 453], то есть применение аналогии при квалификации преступных деяний было нормативно закреплено. Несовершенство уголовного законодательства о борьбе с хулиганством, всё более затрудняющее практическое его применение, явилось причиной/обусловило необходимость принятия 9 марта 1927 года Народным комиссариатом юстиции и Народным комиссариатом внутренних дел УССР Постановления «Об усилении борьбы с хулиганством в лечебных учреждениях», в котором отмечались рост хулиганства вообще и увеличение числа случаев насилия и оскорбления медперсонала при исполнении им служебных обязанностей, что большей частью вызывалось отказом со стороны медперсонала удовлетворять безосновательные или неисполнимые в конкретных условиях требования и проявлялось в буйстве, оскорблении словами и действиями. В целях устранения таких явлений, лишаящих медперсонал возможности исполнять свои обязанности в нормальной обстановке, всем органам милиции и розыска, нарследователям и судам

предписывалось, руководствуясь ст. 10 УК, квалифицировать такие преступления в случае нанесения публичного оскорбления словами – по ст. 88 (публичное оскорбление отдельных представителей власти при исполнении ими своих служебных обязанностей) УК УССР, в остальных случаях – по статье 176 (хулиганские действия) УК УССР [1, с. 297].

Дальнейшее усовершенствование уголовно-правовых норм, предусматривавших ответственность за хулиганство, нашло отражение и в принятом постановлении ВУЦИК «О введении в действие Уголовного кодекса УССР в редакции 1927 года» от 8 июня 1927 года и введенном в действие с 1 июля 1927 г. новом Уголовном кодексе УССР 1927 г. Следует прежде всего обратить внимание на то, что предусматривавшая при этом ответственность за хулиганские действия статья была помещена в главу II «Преступления против порядка управления»¹, то есть объектом посягательства признавался порядок управления, но не общественный порядок. Необходимо отметить, что правовую основу норм, включенных в ст. 70 УК УССР в редакции 1927 г., составили нормативные положения, закрепленные в статье 176 предшествовавшего УК в редакции от 25 августа 1926 г.

Итак, ст. 70 УК УССР 1927 г. структурно включала лишь три части (вместо четырех в статье 176 в ее последней редакции), что было достигнуто фактически за счет декриминализации деяний, образующих простой состав хулиганства, но сохранения ответственности за квалифицированный и особо квалифицированные составы хулиганства. При этом частью 1 ст. 70 предусматривалась ответственность за озорные, сопряженные с явным неуважением к республике или обществу действия, если они осложнялись буйством или бесчинством, или были совершены повторно, или упорно не прекращались, несмотря на предупреждения органов,

охраняющих общественный порядок (т.е. дополнительным было указание на сопряжение хулиганства с явным неуважением прежде всего к республике). Под часть 2 ст. 70 попадали хулиганские действия, если они отличались исключительным цинизмом или были совершены группой лиц, или в отношении малолетних или женщин (то есть исключена была наглость как отличительный признак хулиганства). В части 3 ст. 70 нового УК полностью была воспроизведена диспозиция ч. 4 ст. 176 УК УССР 1922 г. в ее последней редакции, т.е. совершение хулиганских действий, сопряженных с убийством, изнасилованием, тяжкими телесными повреждениями или поджогом. Но изменениям не были подвержены санкции за те или иные хулиганские действия (по ч. 1 ст. 70 УК могло быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, по ч. 2 – лишение свободы со строгой изоляцией до трех лет и по ч. 3 – лишение свободы со строгой изоляцией на срок до десяти лет с повышением при особо отягчающих обстоятельствах вплоть до расстрела).

Постановлением ВУЦИК и СНК УССР «Об ограничении применения исключительной меры социальной защиты (расстрела) и об изменении статей 57 и 67 Уголовного кодекса УССР» от 4 ноября 1927 г. из санкции ст. 70 УК УССР был исключен расстрел как мера социальной защиты [2, с. 389–390].

На усиление борьбы с хулиганством было направлено и постановление ЦИК и СНК УССР «О мерах борьбы с хулиганством» от 4 мая 1935 г., согласно которому: а) была усилена уголовная ответственность за незаконный оборот огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, а равно установлена уголовная ответственность за незаконный оборот холодного оружия (что нашло отражение в диспозиции ст. 196 УК УССР 1927 г.); б) ч.ч. 1 и 2 ст. 70 УК были объединены и изложены в следующей редакции: «За хулиганство, т.е. за озорные действия, сопряженные с явным неуважением к Республике или к обществу, если они осложнились буйством или бесчинством, или совершены повторно, или упорно не прекращались, несмотря на предупрежде-

¹ В соответствии со ст. 55 УК УССР 1927 г. преступлением против порядка управления признавалось всякое совершенное без контрреволюционной цели деяние, нарушавшее правильную деятельность органов управления или народного хозяйства либо ослаблявшее силу и авторитет власти и сопряженное с сопротивлением органам власти, препятствованием их деятельности или неповиновением законам [2, с. 329].

ния органов, охраняющих общественной порядок, или по своему содержанию отличались исключительным цинизмом или наглостью, или совершены группой лиц, или в отношении малолетних или женщин, – лишение свободы на срок до пяти лет»; в) ч. 3 ст. 70 УК УССР была оставлена в ранее действовавшей редакции и стала частью 2 [2, с. 646–647]. Таким образом, изменения, вносившиеся в ст. 70 УК, помимо объединения ее частей 1 и 2, сводились к следующему: а) были восстановлены упраздненные ранее такие квалифицирующие признаки, как бесчинство и наглость; б) ужесточена мера наказания за совершение хулиганства, подпадавшего под признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 70 в ее обновленной редакции (лишение свободы на срок до пяти лет вместо ранее предусмотренного лишения свободы со строгой изоляцией до трех лет).

Тем не менее и такие изменения в национальное уголовное законодательство явились очередным этапом его усовершенствования. Следующие подобные целевые изменения были выполнены на основании Указа Президиума Верховного Совета Украинской ССР «О внесении изменений в статьи 70 и 170 Уголовного кодекса УССР и статью 72 Административного кодекса УССР» от 16 ноября 1940 г.

Весьма своевременными и содержательными в плане как дальнейшего совершенствования национального уголовного законодательства, так и усиления борьбы с хулиганством явились изменения, внесенные в анализируемую статью в результате утверждения и введения в действие с 1 апреля 1961 г. Постановлением Верховного Совета Украинской ССР от 28 декабря 1960 г. нового Уголовного кодекса УССР (далее – УК УССР 1960 г.). Во-первых, в Особенной части УК была выделена в качестве самостоятельной новая глава X «Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и народного здоровья», объединившей по признаку родового объекта статьи о преступлениях, ранее не совсем обоснованно помещенные в иные главы Особенной части УК УССР 1927 г.; одновременно в указанную главу по тому же при-

знаку родового объекта были включены и статьи об уголовных правонарушениях, криминализированных в процессе подготовки нового кодекса [2, с. 215–216]. Во-вторых, в названную главу была помещена и статья 206, предусматривавшая ответственность за хулиганство, которая характеризовалась более удачной структурой и более совершенной редакцией. По сути, накопленный украинским законодателем опыт усовершенствования правовых основ наступления уголовной ответственности за хулиганство и правильный выбор направленности выполнения этой социально значимой работы нашли отражение (тем самым и одобрение) в Указе Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство» от 26 июля 1966 г., в статье 9 которого были закреплены и правовые основания наступления уголовной ответственности за хулиганство. Частью первой статьи 9 Указа предусматривалась ответственность за простой состав хулиганства, то есть умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу (то есть эта диспозиция, в отличие от ч. 1 ст. 206 УК УССР, включала и непосредственное указание на умышленный характер соответствующих действий); под признаки простого состава хулиганства подпадало и мелкое хулиганство, совершенное лицом, к которому в течение года была применена мера административного воздействия за мелкое хулиганство. Диспозиция ч. 2 статьи 9 Указа, наряду со включенными в ч. 2 ст. 206 УК УССР квалифицирующими признаками, содержала и такой признак, как оказание сопротивления иным гражданам, пресекающим хулиганские действия, но с декриминализацией факта совершения хулиганских действий особо опасным рецидивистом. Вместе с тем новым, ранее неизвестным украинскому уголовному законодательству, был включенный в ч. 3 ст. 9 Указа особо квалифицированный состав хулиганства, устанавливавший ответственность за совершение предусмотренных частями первой или второй статьи действий с применением или попыткой применения огнестрельного оружия

либо ножей, кастетов или иного холодного оружия, а равно других предметов, специально приспособленных для нанесения телесных повреждений² [3, с. 447].

Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 23.03.1977 р. часть 1 статьи была изложена в такой новой редакции: «Хулиганство, то есть умышленные действия, которые грубо нарушают общественный порядок и выражают явное неуважение к обществу, – наказываются лишением свободы на срок до одного года или исправительными работами или штрафом в размере от тридцати до пятидесяти рублей» [5], то есть была: а) исключена уголовная ответственность за соответствующее повторное, на протяжении года, мелкое хулиганство; б) упразднена нижняя граница (от шести месяцев) возможных наказаний в виде лишения свободы или исправительных работ за совершение простого хулиганства. Что же касается такой возможной меры уголовного наказания за совершение простого хулиганства, как штраф, то согласно Указу Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 12.01.1983 р. она была определена в размере до двухсот рублей [6].

Выводы и предложения. Принятие Верховным Советом страны 05 апреля 2001 г. первого Уголовного кодекса независимой Украины и введение его в действие с 01 сентября 2001 г. явилось еще одним убедительным подтверждением

наступления качественно нового этапа в дальнейшем развитии и укреплении демократического, социального и правового государства, первенствующей обязанностью которого выступают гарантии прав и свобод человека.

Обусловленные прежде всего высоким уровнем развития теории национального уголовного права, а равно соблюдением требований законодательной техники внесенные в УК Украины 2001 г. качественные изменения в равной мере отразились и на правовых основаниях наступления/возложения уголовной ответственности за противоправные посягательства на общественный порядок.

В разделе XII «Преступления против общественного порядка и нравственности» Особенной части УК Украины 2001 г. в качественно новой по структуре и содержанию дефиниции включена и ст. 296, в которой определены обновленные правовые основания наступления более строгой уголовной ответственности за хулиганство. В ранее действовавшем законодательстве групповое участие в совершении хулиганских действий (при его довольно широкой практической распространенности) на квалификацию преступления не влияло. В новом УК Украины 2001 г. этот пробел был устранен. После вступления в действие УК Украины 2001 г. внесённые в анализируемую статью изменения коснулись санкций соответствующих уголовно-правовых норм.

² При этом Президиум Верховного Совета СССР предложил Президиумам Верховных Советов союзных республик внести в законодательство союзных республик изменения и дополнения в соответствии с Указом «Об усилении ответственности за хулиганство» от 26 июля 1966 г.

Список использованной литературы:

1. Борьба с преступностью в Украинской ССР. Том первый. 1917–1925 гг. / Автор очерка и составитель сборника документов профессор П.П. Михайленко. Киев : МООП УССР. Высшая школа, 1966. 831 с.
2. Борьба с преступностью в Украинской ССР. Том второй. 1926–1967 гг. / Автор очерка и составитель сборника документов профессор П.П. Михайленко. Киев : МООП УССР. Высшая школа, 1967. 952 с.
3. Основные законодательные акты по советскому государственному строительству и праву. Т. II. Москва : «Мысль», 1972. 485 с.
4. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Кримінального кодексу Української РСР» від 12.12.1969 р.
5. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» від 23.03.1977 р.
6. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу Української РСР» від 12.01.1983 р.
7. Кримінальний кодекс України : Офіц. видання. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 400 с.

Женунтій В. І., Черноус Ю. М. Кримінальна відповідальність за хуліганство за законодавством України: історико-правовий аспект

У науковій статті розглянуті питання розвитку кримінальної відповідальності за хуліганство за законодавством України. Методологічний інструментарій дослідження вибраний з урахуванням поставленої мети, специфіки об'єкта і предмета дослідження. Визначальним є діалектичний метод наукового пізнання. Серед спеціальних методів дослідження використані такі: порівняльно-правовий, історико-правовий. Наукова новизна полягає у формуванні основних положень розвитку і вдосконалення національного кримінального законодавства та його складових частин (інститутів, кримінально-правових норм) кримінальної відповідальності за хуліганство за законодавством України. Зроблено висновок про те, що історико-правовий аналіз кримінальної відповідальності за хуліганство слід розглядати з моменту введення в дію з 1922 року на території УРСР першого Кримінального кодексу УРСР. У КК УСРР 1922 року містилася стаття 176, в якій були визначені правові підстави настання відповідальності за хуліганство, що структурно включала лише одну частину, викладену в досить спрощеному варіанті. Згідно з диспозицією статті хуліганством визнавалися «пустотливі, безцільні, пов'язані з явною неповагою до окремих громадян або суспільства дії». Об'єктом хуліганства виступали права та інтереси особистості. З 1927 року законодавство було змінено і стаття, що передбачала відповідальність за хуліганські дії, була поміщена в главу II «Злочини проти порядку управління», тобто об'єктом посягання визнавався порядок управління, але не громадський порядок. Законодавчі зміни в КК УРСР 1935 року зводилися до такого: були відновлені такі скасовані раніше кваліфікуючі ознаки хуліганства, як безчинство і нахабство; посилена міра покарання за вчинення хуліганства та ін. Своєчасними виявилися зміни, що були внесені в аналізовану статтю в 1961 році. У Особливій частині КК була виділена як самостійна нова глава X «Злочини проти громадської безпеки, громадського порядку та народного здоров'я», а стаття 206, яка передбачала відповідальність за хуліганство, характеризувалася більш вдалою структурою і редакцією. Після низки законодавчих змін прийняття Верховною Радою країни в 2001 році першого Кримінального кодексу незалежної України стало ще одним переконливим підтвердженням настання якісно нового етапу в подальшому розвитку і зміцненні демократичної, соціальної і правової держави.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, хуліганство, законодавство України, злочин, Кримінальний кодекс.

Zhenuntiy V., Chornous Yu. Criminal responsibility for hooliganism under the legislation of Ukraine: historical and legal aspect

The scientific article considers the development of criminal liability for hooliganism under the laws of Ukraine. The methodological tools of the study were chosen taking into account the goal, the specifics of the object and subject of research. The determining factor is the dialectical method of scientific knowledge. Among the special research methods used are the following: comparative law; historical and legal. The scientific novelty lies in the formation of the basic provisions for the development and improvement of national criminal

law and its components (independent institutions, specific criminal law) criminal liability for hooliganism under the laws of Ukraine. It is concluded that the historical and legal analysis of criminal liability for hooliganism should be considered since the introduction in 1922 in the USSR the first Criminal Code of the USSR. Article 176, contained in the Criminal Code of the USSR of 1922, which defined the legal grounds for liability for hooliganism, in the first edition structurally included only one part, set out in a rather simplified version. According to the disposition of this article, hooliganism was recognized as "naughty, aimless, associated with a clear disrespect for individual citizens or society". The object of hooliganism were the rights and interests of the individual. From 1927, the legislation was changed and the article providing for liability for hooliganism was placed in Chapter II "Crimes against the order of government", that is, the object of encroachment was recognized as the order of management, but not public order.

Legislative changes in the Criminal Code of the USSR in 1935 were reduced to the following: such qualifying features of hooliganism as outrage and impudence were previously abolished; the punishment for hooliganism was tightened, etc. The changes made to the analyzed article in 1961 turned out to be very timely. In the Special Part of the Criminal Code, a new Chapter X "Crimes against Public Safety, Public Order and Public Health" was singled out as an independent one, and Article 206, which provided for liability for hooliganism, was characterized by a better structure and better wording. After a series of legislative changes, the adoption of the first Criminal Code of independent Ukraine by the Supreme Soviet in 2001 was another convincing confirmation of a qualitatively new stage in the further development and strengthening of the democratic, social and legal state.

Key words: *criminal liability, hooliganism, legislation of Ukraine, crime, Criminal Code.*

УДК 343.271

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.15>**А. А. Надоев**

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного педагогічного університету
імені Г.С. Сковороди

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИОКРЕМЛЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ`ЄКТА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті висвітлено правову відповідальність військової влади та військової службової особи, виявлено спільні та відмінні риси в науково-юридичному тлумаченні досліджуваних понять.

З'ясовано, що в українському законодавстві термін «військова влада» застосовано лише двічі, а саме у ст. 426 Кримінального кодексу України та ст. 172-16 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Досліджено, що в контексті встановлення відповідальності за бездіяльність військової влади законодавець вже в самій нормі права використовує термін «військова службова особа», не визначаючи суб'єктом відповідальності «військову владу». Доведено, що ототожнення в нормах кримінального та адміністративного права визначень «військова службова особа» та «військова влада», які співвідносяться як загальне до одиничного, визначає необхідність у чіткій детермінації положень стосовно характерних ознак, рис та особливостей наведених суб'єктів відповідальності. У практичному ж аспекті обґрунтовано необхідність закріплення диференціації кримінальної відповідальності за відповідним суб'єктом злочину, оскільки диспозиція ст. 426 КК України та ст. 172-16 КУпАП містить підстави відповідальності військової службової особи під час регулювання відповідальності військової влади.

З'ясовано, що відсутність у національному законодавстві термінологічного визначення «військова влада» та «військова службова особа» – наслідок запропоновані власні авторські визначення. Обґрунтовано існування двох видів суб'єктів відповідальності, а саме військової службової особи та військової влади. Запропоновано внесення ряду змін у національне законодавство, закріплення дефініції «військова влада» та розмежування конституційно-правової відповідальності та кримінальної правовідносин, зважаючи на особливий правовий характер повноважень суб'єкта.

Ключові слова: військова служба, військова службова особа, суб'єкт відповідальності, кримінально-правові засоби, військове управління.

Постановка проблеми. Норми кримінального законодавства були предметом дослідження значної плеяди науковців, проте ряд проблем і надалі залишаються невивченими або потребують переосмислення та вирішення. Загалом оптимальність науково-практичного дослідження кримінального законодавства та практики його застосування передбачає вивчення та аналіз обраного об'єкта з метою систематизації наявної інформації, оцінювання положень Кримінального кодексу України та структури відповідних норм, окреслення шляхів розвитку національного законодавства в обраній тематичі.

Кримінально правова відповідальність військової влади є однією із ключових та найбільш дискусійних питань сучасної правової науки. Для організації цього дослідження визначальним є спрямування пошукового процесу на досягнення наукового результату, здатного для створення теоретичних засад подальшого удосконалення кримінального законодавства. Із метою виявлення недоліків вітчизняного законодавства за допомогою кримінально-правових засобів необхідно здійснити оцінку сучасного законодавства про кримінальну відповідальність військової влади для прогнозування можливих шляхів ефективності законодавства під час його застосування та гармонізації

законодавства із законодавством Європейського Союзу. Натомість урахування в доктринальній базі новітніх здобутків сучасного правового суспільства лише сприятиме розвитку сучасного кримінального законодавства.

Слушним є твердження науковців, що «існує закономірність, яка полягає в тому, що досконалішим є кримінальне право, прогресивнішим є соціальний порядок (зокрема, правопорядок) і безпечнішим є життя людей у суспільстві» [1, с. 20].

Правильне розуміння основ концепції кримінальної відповідальності військової влади, передбачених розділом I Особливої частини Кримінального кодексу України (надалі – Кодекс), має наскрізне значення для дослідження співвідношення дефініцій «військова службова особа – військова влада – відповідальність». Відповідно побудований і розділ I Особливої частини Кодексу, в якому відповідальність військової влади визначається через призму відповідальності військової службової особи. Унаслідок чого виникають неузгодженості в практичному застосуванні статті 426 КК України.

Відповідно, можна припустити, що сучасний стан розвитку теорії кримінально правової відповідальності свідчить про виокремлення двох суб'єктів відповідальності, таких як військова влада та військова службова особа. Така варіативність вказує про розширення кола суб'єктів правовідносин.

Наведе дозволяє стверджувати, що на сучасному етапі комплексне дослідження проблемних питань про кримінальну відповідальність військової влади є важливим як для теорії кримінального права, так і для правоохоронної практики. Більше того, включення військової влади до кола самостійних суб'єктів відповідальності є актуальним дискурсом сучасної правової науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань пошуку оптимальної моделі військової влади для України присвятили свої праці В. Авер'янов, С. Пирожкова, Ф. Флурі, В.С. Фролов, Д. Шерр та ін. Окремі аспекти щодо місця юридичної особи, зокрема військової влади в житті держави вивчали

Д. Був'є (J. Bouvier), Д. Глісон (D. Gleason), О.Ф. Бантишев, В.І.Борисова, С.А.Кузьмін, А. Новіков, Д.С. Слінько, В.В. Стасиша, В.Я. Тацій, І. Тимченко, В.І. Тютюгіна, Н. Хома та ін. Однак, попри ґрунтовні вивчення в означеній сфері, деякі питання, зокрема дослідження кримінальної відповідальності військової влади, а саме згідно зі ст. 426 КК України, залишаються актуальними й мають суттєве суспільне значення на сучасному етапі.

Метою статті є з'ясування специфіки правової відповідальності військової влади та військової службової особи, виявлення спільних та відмінних у науково-юридичному тлумаченні досліджуваних понять, характеристика їх співвідношення та обґрунтування доцільності їх застосування у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення, визначення можливих напрямів удосконалення національного законодавства, зважаючи на досвід Європейських держав.

Виклад основного матеріалу. В українському законодавстві термін «військова влада» застосовано лише двічі, а саме у ст. 426 Кримінального кодексу України(надалі – КК України) [2] та ст. 172-16 Кодексу України про адміністративні правопорушення(надалі – КУпАП) [3]. Попри це, в контексті встановлення відповідальності за бездіяльність військової влади законодавець вже в самій нормі права використовує термін «військова службова особа», не визначаючи суб'єктом відповідальності «військову владу». Такий підхід свідчить про наявність правової прогалини та колізії, що не сприяє правовій визначеності як елементу збалансованості нормативно-правової бази, що є критичним, зважаючи на визначальну особливість такої форми влади. Натомість введення кримінальної та адміністративної відповідальності військової службової особи є скоріш за все закономірністю. Зазначена ознака суб'єкта впливає зі змісту ст. 18 КК України. Як слушно вказують Стасиша В.В. та Тацій В.Я., «суб'єкт злочину як елемент складу злочину характеризується трьома обов'язковими ознаками: це особа фізична, осудна, що досягла певного віку» [4, с. 139].

Оцінюючи якість ст. 426 КК України та ст. 172-16 КУпАП, доцільно звернути увагу на їх системну суперечність. Отожнення у вказаних нормах права визначень «військова службова особа» та «військова влада», що співвідносяться як загальне до одиничного, оцінюється нами критично. Тому в першу чергу важливою є чітка детермінація положень стосовно характерних ознак, рис та особливостей наведених вище суб'єктів відповідальності. У практичному ж аспекті необхідним є закріплення диференціації кримінальної відповідальності за відповідним суб'єктом злочину, оскільки диспозиція ст. 426 КК України та ст. 172-16 КУпАП містить підстави відповідальності військової службової особи, при регулюванні відповідальності військової влади.

Відповідно, вважаємо, що реальні передумови застосування визначеного складу суб'єктів злочину слід шукати у площині доктринальних положень, що дасть змогу відшукати закономірності процесуальної визначеності відповідальності військової влади, що сьогодні відкидається як законодавцем, так і науковцями. Зокрема, у ст.ст. 6-8 КК України передбачено, що кримінальну відповідальність можуть нести лише громадяни. Однак фахова дискусія стосовно встановлення відповідальності юридичної особи залишається актуальною. І тут вважаємо за доцільно погодитись із думкою О.О. Торбос, що «за наявності чіткої правової норми уповноважений суб'єкт не зможе обирати іншу лінію поведінки, ніж нею передбачена» [5, с. 152].

Із метою конструктивного вирішення порушеної проблематики слід проаналізувати норми національного законодавства. Продовжуючи, на основі проведеного вивчення положень КК України та КУпАП можна стверджувати про відсутність термінологічного визначення «військова влада» та «військова службова особа». Зауважимо, що у ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» наведене тлумачення словосполучення «військова служба» як «державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних з обороною України» [6].

Виходячи з вищевикладеного, пропонуємо авторське визначення юридичного терміна військова службова особа – особа, яка проходить державну службу відповідно до видів військової служби, в тому числі у військовому резерві, та пропонуємо її закріплення в національному законодавстві. Окрім цього, вважаємо коректним виключити з найменування ст. 426 КК України та ст. 172-16 КУпАП термін «військова влада», замінивши його у всіх відмінках на словосполучення «військова службова особа».

Співвідносячи вищевикладене з особливостями досліджуваної теми, можна зазначити таке. Найбільш прийнятним розумінням військової влади є ієрархічна, збалансована система військового управління, яка побудована на єдиноначальному та чіткому розмежуванні повноважень. Попри це, в національному законодавстві відсутні юридичні визначення термінів «система військового управління» та «військове управління». Водночас натепер державне урядування, одним із яких є військова служба, будується на системі стримувань і противаг, що є необхідним для належного управління, а закріплення відповідних правових норм на законодавчому рівні створює правовий характер механізму владного впливу на різні сфери правовідносин. Відповідно, вважаємо, що логічним продовженням визначення в положеннях кримінального та адміністративного законодавства видів відповідальності військової службової особи є включення норм права, яка б передбачала регулювання відповідальності військової влади як одного із суб'єктів органів державної влади.

Науковцями відмічається, що «військове управління» – це складова частина у сфері державного управління, під якою розуміється діяльність органів військового управління різних рівнів щодо стратегічного керівництва. Отже, «це процес цілеспрямованого впливу командувачів (командирів), штабів на війська, що здійснюється для підтримки готовності військ до виконання завдань за призначенням, їх підготовки та успішного виконання ними завдань у ході ведення операцій (бойових дій)» [6].

Військове управління передбачає наявність суб'єкта (органу) і об'єкта управління. Відповідно, вважаємо за необхідне проаналізувати Закон України «Про оборону України» (надалі – Закон) [7]. Так, згідно зі змістом Закону до органів військового управління відносять «Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних Сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань загального військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації» [7].

Отже, органи військового управління – це сукупність складових сил оборони, які наділені управлінськими функціями для здійснення керівництва силами та засобами підпорядкованих підприємств, організацій та установ. Залежно від їх функціонального призначення ланки управління наділяються функціями військово-політичного, оперативного, адміністративного управління. Таким чином, військове управління не обмежене лише управлінням військ, наділене владно-розпорядницькими функціями органів військового управління з управління військовими формуваннями, характеризується особливим типом соціального регулювання, що забезпечує створення, збереження та розвиток військових формувань, а також підтримку режиму їхньої діяльності. Таким чином, суб'єктом військового управління є органи військового управління, а його об'єктом – Збройні сили України. Військові органи управління структурно поділяються відповідно до галузей військового управління за метою, змістом та важливістю завдань, а також реалізуються на відповідних рівнях управління, а саме: стратегічного керівництва Збройними Силами; управління військами (силами); управління повсякденною діяльністю військ (сил).

За своїм функціональним призначенням органи різних галузей військового управління у своїй діяльності покликані до спільної цілі, а саме виконання завдань держави в оборонному секторі. Зазначена система військового управління з метою ефективного керівництва у військовій сфері наділена відповідними владними повноваженнями, закріпленими законодавцем (Закон України «Про Збройні Сили України»). Визначальною також є наявність всіх елементів влади, таких як: легітимність, легальність, верховенство права, єдність суб'єктів військової влади, поділ на галузі військової влади, завдання, функції та повноваження цих суб'єктів військової влади. Серед основних рис додатково відмітимо наявність форм та методів реалізації влади у військовій сфері, а саме:

1) правотворча діяльність, яка полягає в офіційному наділені державою правом підготовки актів нормативно-правового характеру, з подальшим оприлюдненням;

2) правозастосовна діяльність, яка є визначальною, під час апробації прийнятих нормативно-правових актів у практичній їх реалізації;

3) правоохоронна діяльність, спрямована на охорону суспільних відносин, які складаються під час проходження військової служби, врегульованих правом у військовій сфері та спрямовані на захист особи;

4) контрольно-наглядова та установча діяльність, що є завершальним етапом управлінської діяльності для забезпечення правового порядку та застосування примітивних заходів охорони суспільного середовища від неправомірних та про законних дій.

Системно-правовий аспект методів здійснення військової влади є багатограним, проте, узагальнюючи, можна виокремити основні, зокрема:

1) «переконання – метод активного впливу на волю та свідомість осіб ідейно-моральними засобами з метою формування в них поглядів та уявлень, заснованих на розумінні сутності, мети та функцій військової влади, що охоплює визнання свободи дій підлеглих суб'єктів з обмеженням її таким чином, щоб захистити від свавільних дій інших осіб» [4, с. 32];

2) примус, що є психологічним впливом на свідомість та фізичний стан особи для спонукання останньої до дій за межами її волі.

Отже, підкреслюючи зазначене вище, можна висловити думку, що система військового управління має всі належні ознаки влади у військовій сфері, а саме:

1) це відповідна система з визначеною структурою;

2) поширюється на всіх членів суспільства, які підпадають під вплив військового законодавства;

3) розв'язує загальносуспільні проблеми осіб, визначає організаційні засади громадян, які перебувають на військовій службі, та функціонує в інтересах держави з метою реалізації суспільної правохоронної діяльності;

4) має у своєму розпорядженні відповідний апарат для забезпечення реалізації визначеного обсягу повноважень, із правом встановлення норм та правил поведінки для визначеного кола суб'єктів із метою забезпечення реалізації власних владних функцій та реалізації основної вимоги законодавства – забезпечення охорони суспільства в межах норм допустимого впливу.

Досліджувана поліаспектність військового управління дозволяє виокремити сутність форми державного управління – військової влади. Так, в інституціональному розумінні це військова система структур, органів, установ, які реалізують функції оборони держави. У процесуальному – це система органів усіх галузей військового управління, цілеспрямована на впорядкування, організацію життя, забезпечення стабільності і розвитку усіх об'єктів, які перебувають під впливом військового законодавства, на підставі конституції, законів та наказів у військовій сфері.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо власну дефініцію військової влади, під якою слід розуміти орган державної влади, який включає сукупність органів різних галузей (сфер) військового управління, що об'єднані в єдину систему військового управління, мають чітко визначену ієрархічну конструкцію та призначені для реалізації функцій оборони держави.

Таким чином, сукупність вищевказаних характеристик дозволяє стверджувати про існування двох видів суб'єктів відповідальності, а саме військової службової особи та військової влади. Тому для створення належного правового підґрунтя пропонуємо внесення ряд змін у національне законодавство, першочергово до Конституції України, закріпивши дефініцію терміна «військова влада» та розмежувавши конституційно-правову відповідальності та кримінальну такого суб'єкта правовідносин, зважаючи на особливий правовий характер його повноважень. Вважаємо, що запропоновані нами зміни сприятимуть вирішенню наукового дискурсу щодо визначення юридичної особи – військової влади суб'єктом відповідальності, в протилежному випадку зведення відповідальності лише до одиничного суб'єкта (військової службової особи) не сприяють караності діянь військової влади в цілому, що знижує ефективність права на захист з урахуванням ступеня суспільної небезпеки порушення.

Висновки і пропозиції. Як бачимо, національне законодавство містить достатньо норм щодо визначення правової відповідальності військової службової особи. Саме військова службова особа є суб'єктом кримінальної та адміністративної відповідальності, натомість дефініція такого суб'єкта правовідносин у чинному законодавстві відсутня, як і відсутнє юридична визначеність суб'єкта державного управління – військової влади. Правовий складник державної влади у формі військової влади за своєю суттю залишається юридично невизначеним, що породжує нівелювання правової відповідальності військової влади та унеможлиблює створення збалансованої системи державного управління. Натомість за результатами даного дослідження можна припустити, що наявність кримінальної та адміністративної відповідальності військової влади через військову службову особу є прагненням вивести із правового регулювання, зокрема інституту кримінальної та адміністративної відповідальності, військову владу, що нами оцінюється критично. Однак, зважаючи на фундаментальність окресленої

сфери правовідносин, вважаємо присутність подальшої потреби у детальному її вивченні, що може виступати предметом для наукових досліджень у майбутньому.

Список використаної літератури:

1. Актуальні питання кримінального законодавства України та практики його застосування: монографія / В.Я. Тацій та ін. Нац. акад. прав. наук України, НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В.В. Стасиша НАПрН України. Харків : Право, 2017. 400 с.
2. Кримінальний кодекс України від 5.04.2001 р. № 2341-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 23.09.2020).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 23.09.2020).
4. Стасиша В.В., Тацій В.Я. Кримінальне право України. Загальна частина. Харків : Право, 2010. 456 с.
5. Торбас О.О. Засади кримінального процесу як детермінанти розсуду. *Право та державне управління*. 2020. № 1, Т. 1. С. 150–155.
6. Про військовий обов'язок і військову службу від 25.03.1992 р. № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 23.09.2020).
7. Про оборону України від 6.12.1991 р. № 1932-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 23.09.2020).
8. Бантишев О.Ф., Кузьмін С.А. Кримінальне право України в питаннях і відповідях. Загальна частина : навч. посіб. Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2015. 116 с.
9. Гзімчук С.В. Про питання про конституційні засади кримінальної відповідальності за посягання на основи національної безпеки України. *Актуальні проблеми кримінально-правової охорони національної безпеки України*. Харків : Юрайт, 2017. 158 с.
10. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2015. 680 с.
11. Слінько Д.С. Кримінально-правова характеристика дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади. *Вісник Асоціації кримінального права України*. Харків, 2014. № 2(3). С. 175–187.
12. Bouvier J. *Institutes of American Law*. The Lawbook Exchange, Ltd, 1999. P. 7.

Nadoiev A. Problems of legislative separation of military authority as a subject of criminal liability

The article the legal responsibility of the military authority and the military officer, reveals common and distinctive features in the scientific and legal interpretation of the studied concepts.

It was found that in Ukrainian law, the term "military authority" is used only twice, namely in Article 426 of the Criminal Code of Ukraine and Article 172-16 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It is investigated that in the context of establishing responsibility for inaction of the military authority, the legislator uses the term "military officer" in the legal provision, without defining the "military power" as the subject of responsibility. It is proved that the identification of the definitions of "military officer" and "military authority", which are related as general to individual, in the provisions of criminal and administrative law determines the need for clear determination of the provisions regarding the characteristics, features and peculiarities of these subjects of responsibility.

In the practical aspect, the need to enshrine the differentiation of criminal liability for the relevant subject of the crime is justified, as the disposition of Article 426 of the Criminal Code of Ukraine and Article 172-16 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, contains the grounds of responsibility of the military officer provided regulation of responsibility of the military authority.

It was found that the national legislation lacks the terminological definition of "military authority" and "military officer". As a result, the author proposed own definitions. The existence of two types of subjects of responsibility is substantiated, namely the military officer and the military authority. It is proposed to make a number of changes in the national legislation, enshrining the definition of "military authority", and distinguishing between constitutional liability and criminal liability of this subject of legal relations, given the special legal nature of its powers.

Key words: *military service, military officer, subject of responsibility, criminal legal means, military administration.*

УДК 364:343.8(477)«1922/1939»(045)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.16>

Н. М. Свириденко

підполковник внутрішньої служби,
аспірант кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби

ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛУ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ПЕРШІ РОКИ ПЕРЕБУВАННЯ УКРАЇНИ У СКЛАДІ РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ (1922–1939 РР.)

У роботі з'ясовано, що системно питання правового та соціального захисту персоналу установ виконання покарань у досліджуваній період вищими державними органами УСРР-УРСР не розглядалось.

Окремі дії державних інституцій щодо підвищення рівня матеріального забезпечення персоналу установ виконання покарань та встановлення для співробітників місць позбавлення волі окремих пільг, як правило, були пов'язані з катастрофічною ситуацією, що періодично виникала з кадровим забезпеченням діяльності установ виконання покарання. Причини такого становища були тотожні тим, які на сучасному етапі характерні для національної пенітенціарної системи України. По-перше, це понаднормове службове навантаження, особливо на молодший склад нагляду та охорони; по-друге, це рівень матеріального забезпечення особового складу, що не відповідає мінімальним стандартам, встановленим у державі для вразливих верств населення; по-третє, відсутність якісної та системної професійної та психологічної підготовки кандидатів на службу; по-четверте, мінімальний рівень правового та соціального захисту співробітників та членів їх сімей, особливо рівень медичного та пенсійного забезпечення; по-п'яте, відсутність державної програми підвищення рівня престижності професії співробітника пенітенціарної системи.

Автором у рамках дослідження було проаналізовано зміст низки нормативних документів різного рівня – від постанов вищих органів державної влади того часу до циркулярів відомчих інституцій центрального карального (в подальшому – виправно-трудового) відділу. Якщо перша група документів вирішувала питання правового та соціального захисту персоналу комплексно, за рахунок поширення окремих пільг та привілеїв інших державних структур, зокрема робітничо-селянської міліції, на персонал ВТУ, то керівництво виправно-трудового відділу республіки у власних циркулярах намагалось врегулювати більш конкретні питання, зокрема адміністративної відповідальності працівників.

Ключові слова: *тюремні конгреси, злочин, покарання, класифікація, виховання, дисципліна.*

Постановка проблеми. Досвід діяльності державних органів у перші роки Радянської влади є дуже привабливим для дослідників, тому що має спільні риси із сучасною ситуацією на Україні: пошук нових форм роботи; напрацювання управлінських рішень у різних умовах, зокрема, зміни відомчої підпорядкованості системи місць позбавлення волі; відсутність належного фінансування; відкритість і доступність світового пенітенціарного досвіду тощо.

Зрозуміло, що дослідження історії діяльності персоналу органів та установ виконання покарань є актуальним і буде сприяти встановленню позитивного відображення минулого досвіду на сучасну практику правового та соціального захисту співробітників пенітенціарної системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих питань діяльності персоналу органів та установ виконання покарань займалися вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: І.Г. Богатирьов, М.Г. Детков, О.І. Зубков, І.В. Івань-

ков, Я.Ю. Кондратьєв, Н.М. Макарова, П.П. Михайленко, М.С. Пузирьов, Г.О. Радов, І.І. Резнік, О.С. Смикалін, В.М. Трубніков, Ю.А. Фролов та інші, які вивчали історію радянського етапу функціонування системи органів та установ виконання кримінальних покарань, зокрема еволюцію підбору, підготовки та навчання пенітенціарного персоналу, його роль у рішенні державних завдань, поставлених перед виправно-трудовою системою Союзу ССР досліджуваного періоду взагалі та УРСР зокрема.

Мета статті полягає в дослідженні витоків створення системи правового та соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань на території УСРР–УРСР у 1922–1939 рр.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших документів, що частково спробував визначити правовий статус працівників УВП, став Циркуляр Центрального карального відділу (ЦЕКВ) Міністерства юстиції України № 53 за 1920 р. «Про мілітаризацію нагляду і службовців БУПРів¹». У Циркулярі зазначалось, що «в розвиток постанови Раднаркому України від 21 березня 1919 р. «Про мобілізацію тюремних службовців» весь службовий персонал місць ув'язнення, будучи військовозобов'язаним за родом своєї служби, керується статутом робітничо-селянської міліції. Усім завідувачам місцями ув'язнення пропонується в порядку наказу ввести сувору військову дисципліну серед службовців в місцях позбавлення волі, з дотриманням всіх правил співпідпорядкованості серед стройової частині службовців (нагляду), ввести стройові заняття, попередньо виконавши роботу з відновлення серед них військової дисципліни» [1, с. 10–11].

Наступний Циркуляр № 59 за 1920 р. «Про порядок відбування адміністративного стягнення наглядом і службовцями БУПРів» відтворював повне безладдя у процесі покарання працівників УВП: «Заарештовані в адміністративному порядку наглядачі та інші особи адміні-

страції БУПРів нерідко відбувають арешт в тому ж БУПРі, де вони перебувають на службі. Знаходячи це недоцільним, ЦЕКВ пропонує в таких випадках направляти їх або до іншого БУПРу міста, якщо такий є, або передавати їх до Надзвичайної Комісії² та міліції» [1, с. 136].

10 травня 1921 р. у Постанові Ради Народних Комісарів (далі – РНК) «Про роботу Наркомюсту» зазначалось, що з метою «у найкоротший термін зміцнити як у центрі, так і на місцях радянський правовий лад і підняти авторитет суду, РНК постановляє: ... 8. Визнати бажаним об'єднання у ЦЕКВ всіх місць ув'язнення... 9. Визнати за необхідне оновити у БУПРах особовий склад наглядачів, залучаючи для цієї мети профспілки і комнезами³. 10. Запропонувати відповідним комісаріатам надати ЦЕКО НКЮ всебічне сприяння при виконанні ним покладених на нього завдань, зокрема: ... б) зобов'язати Народний комісаріат охорони здоров'я (далі – НКОЗ) вжити термінових заходів до поліпшення санітарного стану місць ув'язнення і реформаторіумів, до постачання у лікарні при них білизни, медикаментів та медперсоналу; в) запропонувати Уккранаргоспу постачати до місць ув'язнення, реформаторіумів і майстерень необхідні інструменти і матеріали, терміново провести необхідний ремонт БУПРів...; д) запропонувати командувачу військами України забезпечити нагляд місць ув'язнення достатньою кількістю зброї... [2, с. 252–254].

Окремим Положенням ВУЦВК і РНК УСРР від 5 жовтня 1921 р. «Про Народний комісаріат юстиції» були визначені завдання НКЮ та його підрозділів. Зокрема, на виправно-трудова відділ (далі – ВТВ) покладалась: організація каральної справи в республіці; розробка виховно-трудова методів і каральних заходів; постачання ув'язнених і нагляду – продовольством і речовим майном, забезпечення місць ув'язнення паливом, освітленням, фуражем і необхідною зброєю» [2, с. 316–323].

¹ БУПР – будинок примусових робіт, створені 18 квітня 1920 р. на підставі постанови НКЮ УСРР «Про відміну розподілу місць ув'язнення на розряди за тяжкістю покарання і про перейменування їх в будинки примусових робіт» [Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917–1967): в 2 т. Київ : Наукова думка, 1966. Т. 1 : 1917–1925гг. С. 170].

² Всеукраїнська надзвичайна комісія для боротьби з контрреволюцією, спекуляцією, саботажем та службовими злочинами скорочено ВУНК) – у 1918–1922 рр. державно-політичний карний орган уряду більшовиків.

³ Комітети незаможних селян – орган Радянської влади на селі в Україні в 1920–1933 рр.

6 грудня 1922 р. відповідно до вимог Постанови ВУЦВК всі місця ув'язнення, що перебували у віданні Наркомюсту, та управління ними, в тому числі Центральний Виправно-Трудовий Відділ (далі – ЦЕТВ) і його місцеві органи, а також конвойну варту Республіки передати у відання НКВС з усіма кредитами, штатами і майном [1, с. 164].

Уперше спроба конкретно вирішити окремі питання правового та соціального захисту працівників УВП була здійснена в Постанові ВУЦВК від 15 серпня 1923 р. «Про розвантаження і поліпшення місць позбавлення волі», згідно з вимогами якої «відповідні відомства повинні були терміново розробити та внести в законодавчому порядку кошторисні заявки: ... г) про встановлення для службовців місць позбавлення волі УРСР аналогічно РРФСР твердої ставки оплати праці, вживши заходів до її своєчасної виплати. Визнати за доцільне надання деяких пільг службовцям місць позбавлення волі, зокрема: відстрочки від призову на військову службу, прирівнювання сімейств загиблих службовців до сімей червоноармійців, для чого НКВС, погодивши з командуванням, увійти з відповідним поданням до РНК» [2, с. 589–592].

На підставі Постанови ВУЦВК від 15 серпня 1923 р. «Про розвантаження і поліпшення місць позбавлення волі» РНК УСРР прийняла 8 травня 1924 р. Постанову «Про поліпшення становища працівників місць позбавлення волі», відповідно до якої «для начальників місць позбавлення волі, заступників і помічників начальників, старших і молодших наглядачів були встановлені нижченаведені пільги: а) поширити на сімейства зазначених осіб все права і переваги, надані сім'ям працівників міліції; б) запропонувати губвиконкомам забезпечити перерахованих у ст. 1 осіб необхідними житловими приміщеннями, за можливістю, при місцях позбавлення волі... Особам, яким не можуть бути чомусь надані квартири при місцях позбавлення волі, повинна була видаватись відповідна компенсація (матеріальна) в розмірі, що встановлювався відповідним губвиконкомом; в) надати зазначеним у п. 1 постанови особам право на безкоштовне отримання обмундирування за нормами і на підставах,

встановлених для співробітників Робітничо-Селянської Міліції. 2. Встановити для працівників місць позбавлення волі заробітну плату та інше забезпечення на рівних підставах із встановленими для працівників радянської робітничо-селянської міліції; а) губернських інспекторів місць позбавлення волі прирівняти до начальникам губернської міліції; б) начальників губернських будинків примусових робіт (БУПРів) прирівняти до начальників міської міліції губернського міста; в) помічників начальників БУПРів прирівняти до начальників районної (міської) міліції губернського міста; г) старших наглядачів БУПРів прирівняти до дільничних наглядачів міліції; д) молодших наглядачів БУПРів прирівняти до старшого міліціонера; е) начальника окружного БУПРу прирівняти до начальника району міліції... [1, с. 212].

Відповідно до вимог ст. 13 Виправно-трудоного Кодексу УСРР, розробленого НКВС УСРР у вересні-жовтні 1925 р. і введеного в дію на всій території УСРР з 1 листопада 1925 р. Постановою Всеукраїнського ЦВК, «права, обов'язки та порядок діяльності, відповідальність і проходження служби адміністрації, нагляду і службовців виправно-трудоного установ визначались ВТК УСРР та Особливим Положенням про службу у виправно-трудоного установах», однак реально у ВТК утримувалась всього одна норма, присвячена персоналу – це стаття 14, в якій мова проходила про видання персоналу та нагляду «належного їм обмундирування за встановленими НКВС... нормами, зразками, термінами та розцінками» [1, с. 293].

Остаточо ж порядок проходження служби персоналом виправно-трудоного установ був встановлений у Статуті служби в поправно-трудоного установах (далі ПТУ), затвердженому Постановою ВУЦВК від 25 листопада 1925 р. У 6 Розділах Статуту були визначені: «загальні права і обов'язки адміністративно-муштрового складу ПТУ»; порядок призначення на посади й звільнення з посад у ПТУ; особливості усунення з посади; встановлені види переводів і відпусток та особливості їх отримання; заходи до заохочення та дисциплінарні покарання. Цікавим вважається той факт, що «особи, які всту-

пали на адміністративно-муштрову службу в ПТУ мусили відповідати таким умовам: мати виборче право до Рад; мати найменше 21 рік; відповідати за станом свого здоров'я вимогам правил служби в ПТУ і не мати хвороб, що перешкоджали б виконувати службу в ПТУ ...». До речі, до заходів заохочення відносилися «подяки від лиця служби; нагородження позачерговою відпусткою; видача посвідок про знання служби й добре поведження; нагородження додатковим окладом; подання до нагороди орденом Червоного Трудового Прапора⁴. На осіб адміністративно-муштрового складу ПТУ за порушення встановлених законом і статутами обов'язків і правил поведження, а так само за несумлінне; неуважне й недбайливе відношення до служби, яке все ж не мало ознак кримінально-карного діяння, накладалися і дисциплінарні покарання: догана з оголошенням у наказі або без нього; догана з попередженням про звільнення; догана з оголошенням у пресі; арешт до 7 діб; звільнення зі служби» [1, с. 327–331].

В Обіжнику ПТВ НКВС №30 від 1 березня 1926 р. «Про порядок, накладання дисциплінарних стягань на співробітників ПТУ» було розміщене пояснення, що «адміністративний арешт адміністративно-стройові службовці ПТУ не можуть відбувати в тому ПТУ, де працюють на посаді, а повинні бути направлені до найближчих районів міліції або до військової гауптвахти якщо така є» [1, с. 342].

Уперше детальні посадові інструкції начальника ВТУ, його помічників, посадових осіб чергової зміни, наглядачів, посадових осіб служб охорони і забезпечення були детально визначені в Інструкції ВТВ НКВС УРСР від 11 травня 1926 р. «Про службу працівників адміністративно-стройового складу виправно-трудоустанов УРСР». Незважаючи на те, що Інструкція не містила норм, які б визначали правовий та соціальний захист персоналу, в ній уперше на начальника УВП покладалась обов'язки з їх захисту: «Начальник зобов'язаний бути прикладом для підлеглих як у своїй поведінці, так і у виконанні

служби, бути розумно-вимогливим й наполегливим, але в водночас справедливим, доступним, рівним, спокійним і ввічливим у поведженні; він повинен знати кожного з підлеглих, сприяти задоволенню їх потреб і суворо охороняти їхні громадянські і службові права» [1, с. 366–386].

Постановою РНК УРСР від 18 травня 1926 р. «Про форму одягу та іншого речового постачання працівників ВТВ НКВС і працівників місць позбавлення волі УРСР» працівникам ВТВ НКВС і працівникам місць позбавлення волі УРСР було встановлену уособлену «форму одягу та іншого речового постачання. Лише білизна, теплі речі та постіль надавались за зразками, встановленими в Робітничо-Селянської Червоної Армії» [1, с. 387].

Найбільш важливим документом, що прирівняв працівників місць позбавлення волі та їхніх родин до робітників робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхніх родин, стала Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 14 березня 1928 р. «Про поширення пільг і переваг, наданих робітникам робітничо-селянської міліції та кримінального розшуку УСРР і їхнім родинам, на осіб адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов УСРР і їхні родини», у якій зазначалось: «Поширити на осіб адміністративно-муштрового складу ПТУ УСРР і органів, що керують цими установами, які підпадають під чинність «Статуту служби в ПТУ», та на їхні родини пільги, надані робітникам робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхнім родинам за постановами ВУЦВК і РНК УСРР від 20 січня 1926 р. «Про пільги і переваги особам, що перебувають на службі в міліції й кримінальному розшуку УСРР і їхнім родинам» і від 15 квітня 1927 р. «Про затвердження «Інструкції про застосування пільг у царині трудового законодавства і сільського господарства для військових службовців Робітничо-Селянської Червоної Армії і Робітничо-Селянського Червоного Флоту УСРР та їхніх родин, а також робітників міліції й кримінального розшуку УСРР та їхніх родин» [3, с. 73–74].

У продовження діяльності щодо підвищення рівня матеріального добробуту працівників місць позбавлення волі ВУЦВК

⁴ Орден Трудового Червоного Прапора УСРР — єдиний орден УСРР (УРСР) у 1921–1928 рр.

і РНК УСРР 24 липня 1930 р. прийняли Постанову «Про встановлення періодичних надвишок до основного розміру заробітної плати політичного, муштрового і активно-розшукового складу робітничо-селянської міліції УСРР та адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов УСРР», відповідно до змісту якої з метою «поліпшити матеріальне становище робітників робітничо-селянської міліції і поправно-трудоустанов, притягти робітників, незаможних середняків на постійну службу та створити з них кадри кваліфікованих робітників міліції і поправно-трудоустанов, ВУЦВК і РНК УСРР постановили: встановити... для адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов періодичні надвишки до основного річного розміру заробітної плати: за кожні три роки служби, але не більш як чотири надвишки, починаючи з жовтня 1927 р., у такому розмірі: для старшого командного складу – 100 крб., командного складу – 75 крб., старшим і молодшим дозорцям – 50 крб.» [3, с. 111–112].

У подальшому після передачі виправно-трудоустанов Народних комісаріатів юстиції союзних республік у відання Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР та ліквідації Головних управлінь виправно-трудоустанов народних комісаріатів юстиції союзних республік на підставі відповідної Постанови ЦВК і РНК СРСР від 27 жовтня 1934 р. [4] та наказу НКВС СРСР від 29 жовтня 1934 р. № 48 [5, с. 234] питання правового та соціального захисту співробітників ВТУ окремо не піднімались.

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що питання правового та соціального захисту співробітників ВТУ в перші роки Радянської влади на території України не були пріоритетними, а вирішувались лише за умови катастрофічної нехватки персоналу, особливо на низових посадах наглядачів та охоронців. Перші спроби

встановити особливості служби пенітенціарного персоналу та його забезпечення на законодавчому рівні відносяться до 20-х – початку 30-х років ХХ століття. Однак їх зміст в основному полягав у прирівнянні пільг та грошового забезпечення працівників місць позбавлення волі та їх родин до робітників робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхніх родин. У подальшому співробітники органів та установ виконання покарань, як складова частина карального апарату НКВС УРСР, за слушним зауваженням І.В. Іванькова, «брали безпосередню і активну участь у масових репресіях проти свого народу, але, одночасно із цим, значна кількість співробітників місць позбавлення волі стали жертвами того самого терору, безпосередніми учасниками якого вони були» [6, с. 162]

Список використаної літератури:

1. Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України: в 2 т. / упор. Г.О. Радов, І.І. Резнік. Київ : ВД «Говард Пресс», 1998. Т. 1. Ч. 2. 456 с.
2. Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917-Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. История милиции Украины у документах і матеріалах / у 3 т. Київ : Генеза, 1999. Т. 2: 1926–1945 рр. 412 с.
3. Постанова ЦВК і РНК СРСР від 27 жовтня 1934 р. «Про передачу виправно-трудоустанов Народних комісаріатів юстиції союзних республік у відання Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР». URL : <https://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009093> (дата звернення: 15.08.2020).
4. ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918-1960 / под ред. акад. А.Н. Яковлева ; сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. Москва : МФД, 2002. 888 с.
5. Іваньков І.В. Тюремні установи в Україні в системі карально-охоронного механізму держави (кінець ХІХ – середина ХХ ст.) : дис. ... канд-та юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2005. 212 с.

Svyrydenko N. Peculiarities of social and legal protection of the personnel of penal institutions during the first years of Ukraine's being a part of the Soviet Union (1922–1939)

The article clarifies that the issues of legal and social protection of the personnel of penal institutions was not raised systematically by the highest state bodies of the Ukrainian Socialist Soviet Republic-Ukrainian Soviet Socialist Republic while the studied period.

Some actions of the state institutions concerning the increasing the level of material support of the personnel of penal institutions and establishing certain benefits for the employees of the places of confinement, as a rule, were associated with a catastrophic situation that periodically arose with the staffing of penal institutions. The reasons for this situation were identical to those ones that are currently characteristic for the national penitentiary system of Ukraine. Firstly, it is an overtime workload, especially for junior oversight and security staff; secondly, it is the level of material support of the personnel that does not meet the minimum standards fixed in the state for vulnerable groups; thirdly, the lack of qualitative and systematic candidates' professional and psychological training for the service; fourthly, the minimum level of legal and social protection of the employees and members of their families, especially the level of medical and pension provision; fifthly, the lack of a state program to increase the level of prestige of an employee of the penitentiary system.

While conducting the research the author analyzed the essence of a number of normative documents of various levels starting from the decisions of the highest state authorities of that time finishing the circulars of departmental institutions of the central punitive (hereinafter – correctional labor) department. If the first group of the documents solved the problem of legal and social protection of the personnel comprehensively, by extending certain preferences and privileges of other state structures, in particular, workers' and peasants' militia, to CLI staff. In such a case the administration of the correctional labor department of the republic tried to resolve more specific issues, in particular, employees' administrative liability.

Key words: *prison congresses, crime, punishment, classification, education, discipline.*

.....

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

.....

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.17>

В. В. Арешонков

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник наукової лабораторії
з проблем протидії злочинності
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ

Стаття присвячена проблематиці, пов'язаній з інформаційним забезпеченням проведення техніко-криміналістичних досліджень. У ній наголошується, що інформаційне забезпечення окремих видів техніко-криміналістичних досліджень є невіддільною частиною діяльності з їхнього безпосереднього проведення відповідними суб'єктами. У статті підкреслено, що особливістю техніко-криміналістичних досліджень є їхній технологічний характер, що полягає в отриманні інформації на кожному з етапів і використання такої інформації надалі. Визначено, що під інформаційним забезпеченням техніко-криміналістичних досліджень необхідно розуміти діяльність, змістом якої є постачання суб'єктам проведення таких досліджень необхідної інформації, в тому числі отриманої під час дослідження місця події та виявлених у процесі огляду слідів, та яка зосереджена в інформаційних базах даних та інших відомостях, що використовуються для успішного проведення техніко-криміналістичних досліджень, завершальним етапом яких є проведення експертизи. Зазначається, що інформація для проведення техніко-криміналістичних досліджень може бути отримана: аналізом події злочину й обстановки місця події в цілому; оглядом і попереднім дослідженням слідів і предметів зі слідами на місці події (місці проведення слідчої дії) або безпосередньо після проведення огляду (іншої слідчої дії); з баз даних, що містять криміналістичні обліки; з літератури в галузі криміналістичної техніки, новітніх наукових розробок у цьому напрямку й з інших інформаційно-довідкових джерел. Серед проблем, пов'язаних з інформацією, яка отримується через техніко-криміналістичні дослідження та яка є основою для подальшого етапу дослідження, необхідно виділити: досить часто низьку якість отримання первинної інформації; зазвичай втрату орієнтовної інформації, яка могла бути отримана завдяки попереднім дослідженням; у цілому отримання орієнтовної інформації в незначній кількості шляхом перевірок за криміналістичними обліками; інколи отримання неповної, неправдивої, необґрунтованої інформації або взагалі її втрату в результаті проведення криміналістичних експертиз. Запропоновані окремі шляхи розв'язання зазначених проблем.

Ключові слова: криміналістична техніка, техніко-криміналістичні дослідження, криміналістичні експертизи, технологія дослідження, інформаційне забезпечення розслідування.

Постановка проблеми. Інформаційне забезпечення окремих видів техніко-криміналістичних досліджень (пошук, огляд і попереднє дослідження слідів злочину, перевірка об'єктів за криміналістичними обліками й проведення криміналістичних експертиз) є невіддільною частиною діяльності з їхнього безпосереднього проведення відповідними суб'єктами. Саме від інформації, яку суб'єкт отримує як вхідну, а також інформації, яку він використовує для безпосереднього вивчення об'єкта, залежить повнота й об'єктивність отриманих у результаті висновків. Попри те, що проблематикою інформаційного забезпечення як розслідування злочинів у цілому, так і проведення окремих різновидів техніко-криміналістичних досліджень займалися значна кількість науковців і практиків, однак значна кількість проблем до цього часу залишається не розв'язаними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблематики, пов'язаної з інформаційним забезпеченням окремих різновидів техніко-криміналістичних досліджень, розглядали у своїх роботах Р.С. Белкін, В.Г. Гончаренко, О.І. Ієрусалимов, А.В. Іщенко, Н.І. Клименко, І.П. Красюк, Є.Д. Лук'янчиков, Н.П. Майліс, І.В. Пиріг, М.В. Салтевський, М.Я. Сегай, Е.Б. Сімакова-Єфремян, В.Ю. Шепітько, М.Г. Щербаківський та інші. Проте питання інформаційного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень у цілому майже не розглядалось, що пов'язано насамперед із тим, що така категорія є новою для вітчизняної криміналістики. У зв'язку із цим розгляд наявної проблематики інформаційного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень і шляхів розв'язання окремих проблем до цього часу надзвичайно актуальне.

Мета статті полягає у визначенні поняття та різновидів інформаційного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень, окресленні наявної проблематики у сфері, а також визначенні окремих шляхів розв'язання наявних проблем.

Виклад основного матеріалу. У словнику української мови слово «забезпечувати» означає «постачати щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охо-

роняти кого-, що-небудь від небезпеки» [1, с. 19]. У законодавстві пропонується використовувати цей термін як «комплекс заходів, спрямованих на конкретну діяльність задля досягнення конкретної мети» [2, с. 114]. У криміналістичній літературі аналізу поняття «забезпечення» приділялось досить уваги з боку науковців. Зокрема, інформаційному забезпеченню використання науково-технічних досягнень у розслідуванні злочинів присвячено роботи О.І. Ієрусалимова. Проблема криміналістичного забезпечення розслідування злочинів присвячено ряд робіт А.В. Іщенко, Ж.В. Удовенко, І.П. Красюка, В.В. Матвієнка. Зважаючи на достатню розробленість етимології поняття «забезпечення» в різних галузях права, в тому числі в криміналістиці, будемо спиратись на їхні досягнення. Зазначимо лише окремі дефініції поняття «інформаційне забезпечення», які, на нашу думку, повніше відбивають зміст цього поняття.

На думку Є.Д. Лук'янчикова, інформаційне забезпечення розслідування припустимо розглядати як систему виявлення, дослідження, фіксації та вилучення інформації передбаченими законом засобами з метою формування на їх основі судових доказів і використання для встановлення істини в кримінальній справі [3, с. 111]. Водночас саме поняття «забезпечення» науковець розглядає в статті як сукупність засобів, інструментів, що слугують розв'язанню певних завдань, а також умов, які сприяють процесу їх розв'язання, і в динаміці – як процес створення та подання зазначених вище засобів та умов. Ми погоджуємось із цією думкою. Викладене легко простежити на прикладі проведення техніко-криміналістичних досліджень. Для успішного проведення техніко-криміналістичних досліджень на місці події, слідчого й спеціалістів потрібно забезпечити сучасними техніко-криміналістичними засобами. Застосування цих засобів є процесом, що приводить до результату – отримання нової інформації про подію злочину й вилучення слідів злочину, що своєю чергою слугує інформаційним забезпеченням для наступного етапу техніко-криміналістичних досліджень – перевірки за криміналістичними обліками.

Отримана після цього інформація також є не тільки доказовою в кримінальному провадженні, а й забезпечує інформацією проведення наступного етапу техніко-криміналістичних досліджень – судової експертизи, в результаті якої з'являються нові докази.

Розглядаючи інформаційно-довідкове забезпечення розслідування злочинів, В.В. Бірюков, порівнюючи категорії інформаційного й інформаційно-довідкового забезпечення, зазначає: «якщо інформаційне забезпечення розслідування вивчає діяльність із виявлення, опрацювання та використання в розслідуванні інформації, що може стати в пригоді, не обмежуючись джерелами, то в інформаційно-довідковому забезпеченні розглядаються можливості використання в розслідуванні лише одного з її різновидів – потенційної інформації, можна сказати, інформації з відкладеним попитом, тієї, що є результатом попередніх пізнань і складає масиви різноманітних інформаційних систем» [4, с. 61].

У межах нової криміналістичної теорії розглядає інформаційне забезпечення В.Г. Хахановський. На думку вченого, «криміналістичну інформатику можна визначити як криміналістичну теорію про закономірності й особливості інформаційних процесів у сфері розслідування злочинів, про їх автоматизацію, принципи будови й методи використання автоматизованих систем для підвищення ефективності слідчої та експертної практики на базі комплексного використання теорії та методології криміналістики, засобів і методів математики й інформатики» [5, с. 30].

Проаналізувавши етимологію понять «забезпечення», думки науковців щодо змісту цих понять, і зважаючи на визначення предмету нашого дослідження, можемо зазначити, що під інформаційним забезпеченням техніко-криміналістичних досліджень ми розуміємо діяльність, змістом якої є постачання суб'єктам проведення таких досліджень необхідної інформації, в тому числі отриманої під час дослідження місця події та виявлених у процесі огляду слідів, зосередженої в інформаційних базах даних, та інших відомостей, що використовуються для успішного проведення техніко-криміналістичних дослі-

джень, завершальним етапом яких є проведення експертизи. Після здійснення всього технологічного циклу техніко-криміналістичних досліджень ми отримуємо інформацію, що є доказовою під час розслідування кримінального провадження.

Техніко-криміналістичні дослідження є складовою частиною процесу розслідування та водночас результати цих досліджень є одним із джерел інформації для його успішного проведення. Особливістю техніко-криміналістичних досліджень є їхній технологічний характер, що полягає в отриманні інформації на кожному з етапів та її використання на наступному, під час якого знову з'являється нова інформація, що використовується на завершальних етапах. Відповідно, від повноти та якості зібраної (отриманої) інформації на кожному попередньому етапі залежить повнота та якість результатів наступного етапу техніко-криміналістичних досліджень та, як результат, у цілому інформація, необхідна для всебічного, повного й об'єктивного розслідування кримінального правопорушення. У цьому полягає взаємозв'язок і взаємозумовленість процесу розслідування та проведення техніко-криміналістичних досліджень. Водночас інформація, отримана на кожному з етапів техніко-криміналістичних досліджень, може мати самостійний характер (орієнтовний, доказовий) або може бути використана слідчим для отримання нових доказів методами й засобами слідчої діяльності.

Також потрібно враховувати, що процесуальними джерелами доказів (а саме вони є носіями інформації), згідно зі ст. 84 Кримінального процесуального кодексу України, є «показання, речові докази, документи, висновки експертів». Зважаючи на це, визначимо, що інформація для проведення техніко-криміналістичних досліджень може бути отримана:

- аналізом події злочину й обстановки місця події в цілому;
- оглядом і попереднім дослідженням слідів і предметів зі слідами на місці події (місці проведення слідчої дії) або безпосередньо після проведення огляду (іншої слідчої дії);
- з баз даних, що містять криміналістичні обліки;

– з літератури в галузі криміналістичної техніки, новітніх наукових розробок у такому напрямку й з інших інформаційно-довідкових джерел.

Розглянемо детальніше визначені нами складові частини інформаційного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень.

Аналіз події злочину й обстановки місця події. Місце події, незалежно від того, чи було воно місцем вчинення злочину, чи на якому було виявлено сліди, є закономірним відбиттям особливостей механізму кримінального правопорушення та інших обставин, а разом із тим ознак і властивостей особи, яка його вчинила. Це місце знаходження матеріально фіксованої та формування вербальної інформації, що може бути використана як у розшукових цілях, так і з метою доказування. Саме тому ми розглядаємо місце події як важливий із боку інформативності елемент. Від якісного проведення огляду, виявлення максимумно можливої інформації залежить успіх розслідування злочину в цілому.

Водночас ми розглядаємо місце події в сукупності елементів. Ми погоджуємось із думкою Р.С. Белкіна й А.І. Вінберга, що «цілісна структура матеріальної обстановки місця події являє собою визначену, впорядковану множину складових її частин, елементів, що перебувають у певному стані й знаходяться між собою в певних відносинах» [6, с. 201]. Система елементів – це сукупність матеріальних та ідеальних слідів на місці події. Матеріальні сліди на місці події виявляються, вилучаються, досліджуються засобами й методами криміналістичної техніки і є частиною техніко-криміналістичних досліджень.

Огляд і попереднє дослідження слідів і предметів зі слідами. Іншим джерелом інформації для проведення техніко-криміналістичних досліджень є окремі сліди, виявлені на місці події. У криміналістиці сліди поділяють на сліди-предмети, сліди-речовини й сліди-відбиття [7, с. 89]. Сліди-предмети є джерелами інформації про їхні фізичні характеристики, властивості, стан, можливі зміни, що відбулися в них внаслідок вчинення злочину. Сліди-предмети можуть бути носіями різноманітної інформації про їх власника: стать, вік, фізичні характеристики, зріст, звички,

схильності, приналежність до певної соціальної категорії, професійні навички тощо.

Необхідно мати на увазі, що сліди-предмети можуть зберігати на собі інші сліди. Наприклад, сліди-речовини: залишки крові на одязі злочинця, сліди близького пострілу на тілі й одязі трупа (незгорілі порошинки, залишки мастила, сліди кіптяви, металізації тощо), слина на недопалі сигарети, сліди запаху тощо. Можуть залишатись також сліди-відбиття: рук на знаряддях зламу або на зброї, документах; знарядь зламу на навісному замку; зубів на залишках їжі тощо. Такі сліди несуть інформацію, що може бути використана як для встановлення та розшуку злочинця по гарячих слідах, так і для подальшого проведення експертизи. Тому необхідно дотримуватися криміналістичних рекомендацій щодо збереження таких слідів.

Сліди-відбиття серед інших слідів найінформативніші. Вони акумулюють у собі інформацію про слідоутворювальний об'єкт і механізм його взаємодії зі слідосприймальною поверхнею. Їх дослідженням встановлюють інформацію щодо механізму й обставин події, послідовності дій злочинців, їхньої кількості, особистих характеристик, знаряддя вчинення злочину тощо. Обсяг та якість інформації, закладеної в слідах-відбиттях, залежить від багатьох чинників: матеріалу об'єктів взаємодії, їх природи, форми, сили й напряму взаємодії тощо.

Залежно від виду інформації, яку потрібно отримати, проводяться ідентифікаційні, класифікаційні або діагностичні дослідження – якщо потрібна інформація про слідоутворювальний об'єкт, чи ситуаційні – в разі отримання інформації про механізм взаємодії.

Бази даних, що містять криміналістичні обліки. Інформаційне забезпечення розслідування злочинів є багатогранною діяльністю, основу якої становить діяльність по формуванню та веденню криміналістичних обліків, а також практичного використання інформації, що міститься в них. У процесі інформаційного забезпечення криміналістично значуща інформація збирається, піддається обробці, зберіганню та використанню. Аналіз закономірностей таких інформаційних про-

цесів і розробка програмно-технічних засобів на основі нових інформаційних технологій дозволяють говорити про можливості підвищення рівня інформаційного забезпечення розслідування злочинів.

Найвагомішими в інформаційному забезпеченні є криміналістичні обліки Експертної служби Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), що зосереджені на центральному й регіональному рівнях, в яких містяться об'єкти, що вилучаються після проведення техніко-криміналістичних досліджень на місці події та використовуються надалі під час проведення попередніх досліджень та експертиз. Наприклад, у Державному науково-дослідному експертно-криміналістичному центрі (далі – ДНДЕКЦ) МВС України функціонують такі обліки: центральна колекція куль і гільз зі слідами зброї (кулегільзотека); центральна картотека фальшивих грошей; центральна картотека підроблених документів, виготовлених із застосуванням засобів поліграфії; центральна картотека слідів рук, вилучених із місць нерозкритих тяжких і резонансних злочинів; центральна дактилокартотека осіб, що підлягають обліку на рівні ДНДЕКЦ; центральна колекція фонограм із голосами осіб, які анонімно повідомляли про загрозу вибуху.

Література в галузі криміналістичної техніки, інші інформаційно-довідкові джерела. Значну частину інформаційного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень займає навчальна, наукова, науково-методична й довідкова література в галузі криміналістичної техніки, новітні наукові розробки в такому напрямку й інші інформаційно-довідкові літературні джерела. Ця інформація може міститися як у паперовому, так і в електронному вигляді. Позитивно треба згадати наявність значної кількості літератури із застосування засобів і методів виявлення, фіксації, вилучення слідів на місці події [8; 9]; методичних рекомендацій і посібників із проведення попередніх досліджень [10; 11]; довідників із призначення та проведення експертиз [12; 13; 14]. Використання літератури дозволяє на належному рівні брати участь у підготовці й проведенні гласних і негласних слідчих (розшукових) дій; на належному рівні проводити дослідницькі дії на

місці події; надавати консультації з питань, що потребують використання спеціальних знань; проводити попередні дослідження; розробляти нові методики експертного дослідження та методичні рекомендації щодо застосування техніко-криміналістичних засобів у розслідуванні злочинів тощо. Разом із тим за деякими напрямками техніко-криміналістичних досліджень інформаційне забезпечення все ж таки потребує свого оновлення та доопрацювання.

Висновки і пропозиції. На основі аналізу джерел отримання інформації для проведення техніко-криміналістичних досліджень, результатів анкетування, проведеного серед співробітників слідчих підрозділів Національної поліції та працівників Експертної служби України, а також враховуючи технологічний характер техніко-криміналістичних досліджень, що полягає в отриманні інформації на кожному з етапів та її використання на наступному, сформульовано основні проблемні питання, які існують у такій сфері:

- на етапі пошуку й огляду об'єктів, які мають або можуть мати значення для розслідування, – *досить часто низька якість отримання первинної інформації*, яка є основою для подальших досліджень, що пов'язано з недоліками організації діяльності суб'єктів техніко-криміналістичних досліджень; недостатньою кваліфікацією та мотивацією суб'єктів; недостатньою осначеністю суб'єктів сучасними технічними засобами збирання та дослідження інформації, в тому числі через те, що наявні наукові розробки не знаходять належного застосування на практиці;

- щодо попередніх досліджень – *зазвичай втрата (не отримання) орієнтовної інформації*, необхідної для оперативного пошуку осіб, які вчинили злочини, й речей, що в цілому пов'язано з недостатнім рівнем впровадження інформаційних технологій для швидкого проведення таких досліджень на місці події; практично відсутністю наукових розробок для появи нових можливостей досліджень такої категорії; відсутність їхнього нормативного закріплення;

- щодо перевірок за криміналістичними обліками – *в цілому отримання орієнтовної інформації в незначній кількості*,

що пов'язано з недостатньою поінформованістю слідчих і детективів про можливість криміналістичних обліків; відсутністю мотивації цих осіб на призначенні перевірок за обліками; проблемами організації функціонування обліків; недосконалим правовим забезпеченням цього напрямку; поганою наповненістю наявних баз даних; проблемами автоматизації обліків, у тому числі відсутністю впровадження нових їх видів, які успішно використовуються в зарубіжних країнах;

– щодо криміналістичних експертиз – *інколи отримання неповної, неправдивої, необґрунтованої інформації або взагалі її втрата*, що пов'язано з надходженням неякісної інформації з попередніх етапів техніко-криміналістичних досліджень і порівняльних зразків; недостатньою поінформованістю органів розслідування про можливість криміналістичних експертиз (особливо комплексних) та особливості їх призначення; проблемами методичного характеру (недосконалістю експертних методик за окремими напрямками), в тому числі доступу до методик іншими зацікавленими учасниками кримінального провадження; застарілістю інформаційно-довідкових джерел за окремими підвидами техніко-криміналістичних досліджень.

Для розв'язання зазначених проблем, пов'язаних як з інформаційним забезпеченням проведення техніко-криміналістичних досліджень, так і з інформаційним забезпеченням розслідування злочинів у цілому, потрібен комплекс заходів (організаційних, методичних, наукових тощо), а саме:

– активізація здійснення наукової діяльності з метою розробки навчально-методичної та довідкової літератури з окремих напрямів техніко-криміналістичних досліджень;

– покращення якості підготовки й підвищення кваліфікації суб'єктів техніко-криміналістичних досліджень, у тому числі шляхом проведення семінарів, круглих столів, участі у виставках, тренінгах, інших формах обміну досвідом між суб'єктами різних відомств і підрозділів у межах одного відомства;

– активне впровадження новітніх технологій проведення техніко-криміналістичних досліджень (автоматизованих

інформаційно-пошукових баз даних тощо) й розробка їх вітчизняними профільними науково-дослідними установами;

– покращення доступу суб'єктів техніко-криміналістичних досліджень до літератури в галузі криміналістичної техніки, інших інформаційно-довідкових джерел, у тому числі через запровадження автоматизованих-робочих місць, спеціалізованих форумів, інших фахових майданчиків;

– вдосконалення правового забезпечення проведення окремих різновидів техніко-криміналістичних досліджень;

– вдосконалення методичного забезпечення техніко-криміналістичних досліджень, у тому числі шляхом уніфікації методик проведення досліджень і надання загального доступу до їх змісту.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови : в 10-ти т. Київ : Наукова думка, 1972. Т. 3. 630 с.
2. Терміни і поняття в законодавстві України : науково-практичний словник-довідник. Харків : Еспада, 2003. 512 с.
3. Лук'янчиков Є.Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів : монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2005. 360 с.
4. Бірюков В.В. Теоретичні основи інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. 663 с.
5. Хахановський В.Г. Проблеми теорії і практики криміналістичної інформатики : монографія. Київ : Аванпост-Прим, 2010. 382 с.
6. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика. Общетеоретические проблемы. Москва : Юрид. лит., 1973. 264 с.
7. Салтевський М.В. Криміналістика (у сучасному вигляді) : підручник. Київ : Кондор, 2005. 588 с.
8. Участь спеціаліста в огляді місця події : довідник. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 128 с.
9. Перлін С.І., Шевцов С.О., Косміна Н.М., Іонова В.В. Огляд місця події: виявлення та вилучення об'єктів біологічного походження : методичні рекомендації / Міністерство внутрішніх справ України, Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр. Харків : ФОРМ Чальцев О.В., 2009. 100 с.
10. Предварительные криминалистические исследования следов на месте происше-

- ствія : учебное пособие / Алексеев А.А., Капитонов В.Е., Кошелева Л.И., Маврин А.Г. и др.. Москва : ВНИИ МВД СССР, 1987. 196 с.
11. Комаха В.О. Тактика попереднього дослідження криміналістичних об'єктів та призначення судових експертиз : навчально-практичний посібник. Чернівці : «Золоті литаври», 2009. 646 с.
12. Судова експертиза: нормативно-правове регулювання та наукові коментарі : навчально-довідковий посібник / Шепітько В.Ю., Цимбал М.Л., Сімакова-Єфремян Е.Б., Шерстюк В.М. та ін. Харків : ТОВ «Одіссей», 2004. 448 с.
13. Щербаковський М.Г. Судебные экспертизы : учебно-теоретическое пособие. Харьков : Эспада, 2005. 536 с.
14. Експертизи у судовій практиці : науково-практичний посібник / за заг. ред. В.Г. Гончаренка. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 400 с.

Areshonkov V. Information support of technical-forensic research in crime investigation

The article is devoted to the issues related to the information support of technical-forensic research. It emphasizes that the information support of certain types of technical-forensic research (search, inspection and preliminary investigation of traces of crime, inspection of objects by forensic records and forensic examinations) is an integral part of their direct activities by the relevant entities. The article emphasizes that the peculiarity of technical-forensic research is their technological nature, which consists in obtaining information at each of their stages and the use of such information in the future. It is determined that the information support of technical-forensic research should be understood as activities, the content of which is the supply of the subjects of such research the necessary information, including obtained during the investigation of the scene and found during the inspection traces concentrated in information databases and others. information used for the successful conduct of forensic research, the final stage of which is the examination. It is noted that information for technical-forensic research can be obtained: analysis of the crime scene and the situation at the scene as a whole; inspection and preliminary examination of traces and objects with traces at the scene (place of investigation) or immediately after the inspection (other investigation); from databases containing forensic records; from the literature in the field of forensic technology, the latest scientific developments in this direction and from other information and reference sources. Among the problems associated with the information obtained as a result of technical-forensic research and which is the basis for the next stage of the study should be noted: often the low quality of primary information; usually loss of indicative information that could have been obtained through previous research; in general, obtaining indicative information in small quantities through forensic checks; sometimes receiving incomplete, unreliable, unfounded information or even its loss as a result of forensic examinations. Some ways to solve these problems are proposed.

Key words: forensic equipment, technical-forensic research, forensic examinations, research technology, information support of the investigation.

УДК 351.81

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.18>

Є. С. Немчинов

аспірант кафедри кримінального процесу,
детективної та оперативно-розшукової діяльності
Національного університету «Одеська юридична академія»

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА В ДОКАЗУВАННІ В РАЗІ ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ

Дана стаття присвячена аналізу ролі прокурора у процесі доказування обставин, які можуть бути підставою для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами. У статті автор аналізує кожну групу нововиявлених обставин, передбачену КПК України, та визначає, в який спосіб прокурор може встановити та довести існування таких обставин. Так, автор вказує, що у випадку встановлення факту підроблення доказів прокурор повинен мати відповідні процесуальні документи, які підтверджують те, що в первинному кримінальному провадженні були штучно створені або підроблені докази, було надано завідомо неправдиві показання тощо. Таким чином, зверненню до суду із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами повинно передувати інше кримінальне провадження, в якому було встановлено відповідні обставини. Таким чином, прокурор (або інша зацікавлена особа) повинні ініціювати нове досудове розслідування, в якому буде зібрана достатня сукупність доказів задля встановлення відповідних обставин. У подальшому суд першої інстанції повинен винести обвинувальний вирок, який після набрання ним законної сили (та за умови не скасування судом апеляційної інстанції) буде поданий прокурором як обґрунтування наявності відповідної нововиявленої обставини. У даному випадку необхідно наголосити, що строк подання заяви про перегляд судового рішення буде обраховуватися саме з моменту набрання вирокком законної сили, адже саме в цей момент і буде встановлено існування нововиявлених обставин. Такий порядок отримання відповідних відомостей є найбільш сприятливим, адже факт штучного створення доказів або надання неправдивих показань свідком було встановлено обвинувальним вирокком суду.

У статті зазначається, що проблемою встановлення факту скасування судового рішення, на якому базувалося інше рішення, є складність вчасного виявлення факту скасування відповідного судового рішення. Проте автор вказує, що судові рішення може бути скасоване лише в межах того самого кримінального провадження. Відповідно, прокурор, знаючи про існування іншого судового рішення, висновки якого були визнані преюдиційними в первинному провадженні, повинен контролювати хід та результати і іншого кримінального провадження. Якщо в такому провадженні учасники подали касаційну скаргу, прокурор повинен відслідковувати результати за Єдиним державним реєстром судових рішень, та, у випадку його скасування, оцінити можливість перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

Ключові слова: прокурор, доказування, нововиявлені обставини.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 2 КПК України завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду

з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура. Вказані завдання повинні бути вирішені в ході розслідування, розгляду та вирішення кримі-

нального правопорушення під час досудового розслідування та судового розгляду. Найбільш сприятливою є ситуація, за якої під час досудового розслідування були встановлені всі обставини кримінального правопорушення, а під час судового розгляду вони були доведені, що дозволило суду прийняти законне, обґрунтоване та вмотивоване рішення. Однак виникають ситуації, за яких обставини, які суттєво впливають на результати кримінального провадження, стають відомими вже після судового розгляду, і подати апеляційну скаргу за таких умов неможливо. Задля того, щоб вирішувати і такі завдання, законодавець передбачив існування в кримінальному процесі України окремої стадії – стадії перегляду судових рішень за нововиявленими та виключними обставинами. При цьому дана стадія може бути ініційована не тільки зацікавленими учасниками кримінального провадження, а і самим прокурором.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою здійснення перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами переймалися такі вчені, як Н.Р. Бобечко, І.І. Пшеничний, І. Смірнова, О.Ю. Татаров, В. Фігурський та інші. Водночас на даний момент відсутнє єдине комплексне дослідження участі прокурора в процесі перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами.

Метою статті є оцінка діяльності прокурора щодо доведення обставин, які стали підставою для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавець не надає визначення нововиявлених обставин, а лише надає їх перелік, який міститься в ч. 2 ст. 459 КПК України. Власне тлумачення даного поняття надав Верховний Суд, який зазначив, що нововиявлені обставини – це юридичні факти, які мають істотне значення для розгляду справи та існували на час розгляду справи, але не були і не могли бути відомі заявнику; вони входять до предмета доказування у справі та можуть вплинути на висновки суду під час прийняття судового рішення, а також спростовують обставини, встановлені судом на час розгляду справи, та мають важливе значення для її розгляду [1].

Із даного приводу Об'єднана палата Касаційного кримінального суду Верховного Суду прийшла до висновку, що системне, логічне й телеологічне тлумачення норм, що містяться в главі 34 КПК, указує на те, що перегляду за нововиявленими обставинами підлягають не всі судові рішення, а лише ті, якими завершується розгляд кримінального провадження по суті в суді відповідної інстанції. Перегляд за нововиявленими обставинами ухвал слідчого судді, а також рішень суду апеляційної інстанції щодо таких ухвал кримінальним процесуальним законодавством не передбачений [2].

Із метою кращого аналізу ролі прокурора в процесі доказування під час оцінки нововиявлених обставин пропонується досліджувати ці обставини окремо відповідно до того переліку, який було запропоновано законодавцем.

Так, п. 1 ч. 2 ст. 459 КПК України включає в себе одразу декілька обставин:

- 1) штучне створення або підроблення доказів;
- 2) неправильність перекладу висновку і пояснень експерта;
- 3) завідомо неправдиві показання свідка, потерпілого, підозрюваного, обвинуваченого, на яких ґрунтується вирок.

Відповідно до позиції ВС нововиявленими обставинами, зокрема, визнається штучне створення або підроблення доказів, завідомо неправдиві показання свідка, на яких ґрунтується вирок. Належним засобом доказування цих обставин як нововиявлених, зважаючи на встановлення кримінальної відповідальності за зазначені діяння, слід вважати процесуальне рішення за наслідками здійснення кримінального провадження, яким би було встановлено відповідні факти [3]. Як слушно зазначає І. Смірнова, буквально розуміння вказаного положення дає змогу зробити висновок, що неправдиві показання свідка чи потерпілого внаслідок помилки, а не кримінально протиправних дій, не можуть визнаватись нововиявленою обставиною та бути підставою для перегляду відповідного судового рішення в порядку вказаної стадії [4].

Як вже було зазначено, такі обставини можуть бути встановлені вже після завершення відповідного кримінального провадження. Якщо ж вони були встановлені

в ході судового розгляду, то вони мають бути враховані в межах даного кримінального провадження. Крім того, якщо прокурор дійде висновку про можливість одночасного розгляду первісного кримінального провадження чи провадження щодо штучного створення чи підроблення доказів тощо, він повинен заявити клопотання про відкладення судового розгляду задля висунення додаткового обвинувачення. Проте необхідно пам'ятати, що такі обставини не є нововиявленими, адже вони, по-перше, були виявлені під час судового розгляду, і по-друге – на момент судового розгляду вони ще не доведені, а тому однозначно стверджувати про їх існування некоректно, адже це суперечить принципу презумпції невинуватості.

У випадку ж звернення до суду із заявою про перегляд судового рішення за вказаними нововиявленими обставинами прокурор повинен оперувати не припущеннями, а вже встановленим фактом їх існування. Задля цього прокурор повинен мати відповідні процесуальні документи, які підтверджують те, що в первинному кримінальному провадженні були штучно створені або підроблені докази, було надано завідомо неправдиві показання тощо. Таким чином, зверненню до суду із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами повинно передувати інше кримінальне провадження, в якому були встановлені відповідні обставини. Таким чином, прокурор (або інша зацікавлена особа) повинні ініціювати нове досудове розслідування, в якому буде зібрана достатня сукупність доказів задля встановлення відповідних обставин. У подальшому суд першої інстанції повинен винести обвинувальний вирок, який після набрання ним законної сили (та за умови не скасування судом апеляційної інстанції) буде поданий прокурором як обґрунтування наявності відповідної нововиявленої обставини. У даному випадку необхідно наголосити, що строк подання заяви про перегляд судового рішення буде обраховуватися саме з моменту набрання вироком законної сили, адже саме в цей момент і буде встановлено існування нововиявлених обставин.

Такий порядок отримання відповідних відомостей є найбільш сприятливим, адже факт штучного створення доказів або

надання неправдивих показань свідком було встановлено обвинувальним вироком суду. Проте очевидним є те, що далеко не завжди кримінальне провадження буде закінчуватися обвинувальним вироком суду. Наприклад, можуть виникнути обставини, відповідно до яких кримінальне провадження буде закрито ще на стадії досудового розслідування. У такому випадку виникає досить логічне питання щодо переліку документів, які будуть вказувати на існування нововиявлених обставин.

У даному випадку слід нагадати, що ВС не виокремлює лише вироки як належне обґрунтування нововиявлених обставин, використовуючи формулювання «процесуальне рішення за наслідками здійснення кримінального провадження, яким би було встановлено відповідні факти». Очевидно, що таким процесуальним рішенням може також бути, наприклад, постанови чи ухвали про закриття кримінального провадження під час досудового розслідування чи під час судового розгляду. Єдиною умовою, яка має бути дотримана, є чітка вказівка в такому документі на існування нововиявлених обставин: штучне підроблення доказів, надання завідомо неправдивих показань свідка тощо. Така позиція не суперечить принципу презумпції невинуватості, адже для ініціювання перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами необхідно лише встановити факт існування таких обставин, а не забезпечити притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Більше того, як обґрунтування надання неправдивих показань може бути використане будь-яке судове рішення, в якому суд робить висновок про неправдивість відповідних показань. Такий висновок узгоджується власне із самим КПК України, адже відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 459 КПК України нововиявленими обставинами також визнаються неправдиві показання підозрюваного та обвинуваченого. Проте в силу дії принципу презумпції невинуватості дані учасники кримінального провадження не несуть кримінальної відповідальності за дачу завідомо неправдивих показань. Таким чином, провести окреме розслідування щодо таких показань неможливо. Відповідно, їх неправдивість

може бути встановлена лише в іншому кримінальному провадженні, в якому відповідні показання знову будуть предметом оцінки правоохоронних органів та суду. І в подальшому прокурор буде використовувати таке рішення як підтвердження існування нововиявлених обставин навіть без урахування результату вторинного кримінального провадження.

Таким чином, можна зробити висновок, що нововиявлені обставини за п. 1 ч. 2 ст. 459 КПК України можуть бути отримані двома способами: шляхом проведення нового кримінального провадження задля доведення, наприклад, неправдивості показань свідка чи потерпілого та шляхом їх встановлення в іншому кримінальному провадженні, яке розслідується, розглядається та вирішується судом незалежно від первісного провадження, проте предметом дослідження якого також були докази, які суд обґрунтовував свої висновки в первісному кримінальному провадженні.

Якщо нововиявлені обставини отримуються в перший спосіб, то в такому випадку сам прокурор повинен бути ініціатором нового кримінального провадження, адже його результати будуть впливати і на оцінку виконаним ним завдань в межах первинного провадження. Якщо ж йдеться про другий спосіб встановлення нововиявлених обставин, то для вчасного встановлення наявності нововиявлених обставин прокурор повинен контролювати використання відомостей, які були отримані в первинному провадженні, в інших кримінальних провадженнях. Очевидно, що далеко не завжди повторне дослідження доказів буде тягнути за собою визнання їх недостовірності, однак будь-які зміни в оцінці таких доказів мають бути проаналізовані прокурором у першу чергу з точки зору можливої ініціації перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 459 КПК України наступною нововиявленою обставиною є скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення вироку чи постановлення ухвали, що належить переглянути. У даному випадку законодавець акцентує увагу на преюдиційній природі судових рішень, які, відповідно до ст. 90 КПК України, за умови набрання ними

законної сили можуть бути використані іншими судами для встановлення відповідних обставин без їх дослідження. При цьому необхідно зазначити, що дане положення кримінального процесуального законодавства не є абсолютним, адже преюдиційне значення мають лише ті рішення, якими встановлено порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих Конституцією України і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проблемою в даному випадку можна визнати складність вчасного виявлення факту скасування відповідного судового рішення. Проте необхідно підкреслити, що судові рішення може бути скасоване лише в межах того самого кримінального провадження. Відповідно, прокурор, знаючи про існування іншого судового рішення, висновки якого були визнані преюдиційними в первинному провадженні, повинен контролювати хід та результати і іншого кримінального провадження. Якщо в такому провадженні учасники подали касаційну скаргу, прокурор повинен відслідковувати результати за Єдиним державним реєстром судових рішень, та, у випадку його скасування, оцінити можливість перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.

У п. 4 ч. 2 ст. 459 КПК України законодавець зазначає, що перелік нововиявлених обставин є невичерпним, і в кожному конкретному випадку суд повинен буде окремо досліджувати обставини, які можуть бути причиною для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами. Поряд із цим у КПК України підкреслюється, що для того щоб обставини могли бути визнані нововиявленими, вони повинні мати такі ознаки:

1) не були відомі суду на час судового розгляду під час ухвалення судового рішення;

2) самі по собі або разом із раніше виявленими обставинами доводять неправильність вироку чи ухвали, що належить переглянути.

Н.Р. Бобечко в даному випадку пропонує власну класифікацію таких ознак:

1) обставини, які доводять неправильність засудження (відомості про засу-

дження за вбивство особи, яка згодом виявилась живою; обставини, що свідчать про неосудність чи обмежену осудність особи, яка відбуває покарання; явка з повинною особи, яка не була притягнута до кримінальної відповідальності й заявляє, що злочин вчинила вона, а не засуджений за цей злочин);

2) обставини, які доводять учинення засудженим менш тяжкого кримінального правопорушення (надмірна суворість покарання, зумовлена добросовісною помилкою свідків, у результаті чого суд не володів достовірними відомостями про дії засудженого в момент вчинення кримінального правопорушення; помилковий висновок експерта в частині встановлення суми викраденого майна, коли повторною судово-бухгалтерською експертизою встановлюється, що сума інкримінована засудженому необґрунтовано);

3) обставини, які доводять учинення засудженим більш тяжкого кримінального правопорушення (виявлення нових, раніше невідомих співучасників кримінального правопорушення; виявлення нових епізодів злочинної діяльності; відомостями про те, що особа, будучи дорослою, видавала себе за неповнолітнього; помилковим висновком судово-психіатричної експертизи про неосудність особи);

4) обставини, які наводять неправильність виправдання чи закриття кримінального провадження судом (зміна показань одним засудженим щодо іншого про причетність останнього до вчинення кримінального правопорушення) [5].

У цілому з науковцем можна погодитись, проте необхідно звернути увагу на те, що в більшості випадків такі нововиявлені обставини потрібно ще довести. Так, сама лише явка з повинною іншої особи, яка стверджує про вчинення кримінального правопорушення, ще не може вважатися достатньою умовою для перегляду судового рішення. У ході проведення відповідних процесуальних дій під час досудового розслідування має відбутися, як мінімум, перевірка показань такої

особи. Аналогічний висновок можна зробити і під час встановлення помилки під час проведення тих чи інших експертиз. Очевидно, що лише встановлення такої помилки буде недостатнім, має бути проведена повторно експертне дослідження, яке не лише підтвердить факт помилки, а і надасть інші результати, які будуть використані судом під час перегляду судового рішення. Самого лише факту виявлення помилки буде недостатньо.

Таким чином, можна дійти **висновку**, що задля доведення існування нововиявлених обставин прокурор повинен у першу чергу здійснювати моніторинг інших кримінальних проваджень, які впливають на первісне провадження. У подальшому, якщо такі обставини були встановлені, прокурор повинен оцінити їх відповідність положенням КПК України, та лише після цього ініціювати перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами.

Список використаної літератури:

1. Ухвала Верховного Суду від 12.05.2020, провадження № 51-517 ск 18. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89209819> (дата звернення: 21.09.2020).
2. Постанова Верховного Суду від 03.02.2020, справа № 522/14170/17 (провадження № 51-1836кмо19). URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87424124> (дата звернення: 21.09.2020).
3. Постанова Верховного Суду від 21.01.2020, справа № 315/793/16-к (провадження № 51-3062 км 19). URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87211759> (дата звернення: 21.09.2020).
4. Смірнова І. Деякі аспекти перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в кримінальному процесі. Вища школа адвокатури НААУ. 26.06.2020. URL : <https://www.hsa.org.ua/blog/deyaki-aspekty-pereglyadu-sudovyh-rishen-za-novovuyavleniyumu-obstavynamy-v-kryminalnomu-protsesi/> (дата звернення: 21.09.2020).
5. Бобечко Н.Р. Нововиявлені обставини у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, система. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Випуск 6-2. Том 4. С. 55–61.

Nemchynov Ie. Proving of prosecutor in the review of court decisions on newly discovered circumstances

This article is devoted to the analysis of role of prosecutor in the process of proving circumstances that may be the basis for review of court decisions on newly discovered circumstances. In the article author analyses each group of newly discovered circumstances provided by the CPC of Ukraine and determines how prosecutor can establish and prove the existence of such circumstances. Thus, the author points out that in case of establishing the fact of forgery of evidence, prosecutor must have appropriate documents confirming that in the initial criminal proceedings evidence was artificially created or forged, knowingly false testimony was provided, and so on. Thus, an application to the court for a review of a court decision based on newly discovered circumstances must be preceded by another criminal proceeding in which relevant circumstances have been established. Thus, prosecutor (or other interested person) should initiate a new pre-trial investigation, in which it will be possible to gather a sufficient amount of evidence to establish relevant circumstances. Subsequently, court of first instance must render a guilty verdict, which, after it becomes legally obligatory, will be filed by prosecutor as justification for the existence of the relevant newly discovered circumstance. In this case, it should be emphasized that deadline for filing an application for review of the court decision will be calculated from the moment the sentence obtained binding nature, because at this point the existence of newly discovered circumstances will be established. This procedure for obtaining relevant information is most favorable, because the fact of artificial creation of evidence or giving false testimony by a witness was established by a court conviction.

The article notes that the problem of establishing the fact of cancellation of a court decision, on which another decision was based, lies in the problematic nature of detection fact of cancellation of relevant court decision. However, author states that court decision can be overturned only within the same criminal proceedings. Accordingly, prosecutor, knowing about the existence of another court decision, conclusions of which were recognized as preliminary in the original proceedings, must monitor the progress and results of other criminal proceedings. If in such proceedings participants have filed a cassation appeal, prosecutor must monitor the results by the Unified State Register of Judgments, and, in case of its cancellation, assess the possibility of reviewing the judgment on the basis of newly discovered circumstances.

Key words: *prosecutor, evidence, newly discovered circumstances.*

УДК 343.431

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.19>

О. М. Скрябін

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті розкрито сутність поняття «торгівля людьми», наведені рушійні сили скоєння злочинів у сфері торгівлі людьми та цілі, з якими здійснюється торгівля людьми. Різновидами злочинів у сфері торгівлі людьми виступають: торгівля людьми з метою сексуальної експлуатації, трансплантації органів, трудової експлуатації, використання в жебрацтві, використання у виготовленні порнографічної продукції, примусової вагітності, з метою усиновлення (удочеріння). Визначені основні методи ведення слідства злочинів у сфері торгівлі людьми: розслідування на основі інформації від свідків і потерпілих та розслідування на основі даних оперативно-розшукової діяльності. Другий метод є більш ефективним у порівнянні із першим. Основними елементами криміналістичної характеристики торгівлі людьми виступають спосіб скоєння злочину; місце, час та обстановка скоєння злочину; засоби та знаряддя; предмет посягання; потерпіла особа та особа злочинця; сліди злочину. Сьогодні досудове розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми починається негайно після надходження інформації про вчинене кримінальне правопорушення та внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Злочини у сфері торгівлі людьми набувають нових ознак та особливостей, переходять в онлайн-режим, що спричинене пандемією COVID-19. Розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми має комплексний та багатоплановий характер. Для ефективного розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми необхідною є взаємодія співробітників різних правоохоронних органів, їхніх структурних підрозділів. На підвищення ефективності розслідування також впливає взаємодія українських правоохоронців із правоохоронцями інших країн, із міжнародними громадськими та державними організаціями щодо обміну досвідом та інформацією. Важливим для підвищення ефективності розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми є вдосконалення міграційного контролю за перетином державного кордону українськими громадянами, суворі вимоги до організацій, що спеціалізуються на працевлаштуванні громадян за кордоном, розробка суворих вимог ліцензування таких суб'єктів господарювання.

Ключові слова: розслідування, злочин, торгівля людьми, кримінальне судочинство, експлуатація.

Постановка задачі. У сучасному суспільстві, спрямованому на демократизацію та гуманізацію, актуальними для вирішення залишаються питання, пов'язані з експлуатацією, насильством, сучасним рабством. Торгівля людьми є однією з таких проблем, яка притаманна більшості країн світу і потребує вирішення, розроблення шляхів протидії, ефективних методик розслідування подібних злочинів. Торгівля людьми – це злочин, який звершується не тільки проти здоров'я та життя людини, а проти суспільства та держави.

Торгівля людьми виступає однією з найбільш прибуткових видів діяльності організованої злочинності, за якою часто використовуються нелегальні міграційні потоки. Наслідками скоєння злочинів у сфері торгівлі людьми на особистісному рівні виступають фізична та психологічна шкода, можливі психічні та психологічні розлади, великі ризики зараження СНІ-Дом, небезпека насильственным шляхом стати наркоманом.

Сьогодні ситуація у сфері торгівлі людьми ускладнилась пандемією коронавірусної інфекції (COVID-19). Соціально-економічні наслідки глибокого та масш-

табного характеру підвищують уразливість людей перед експлуатацією, жорстоким поведінням і торгівлею людьми. Крім того, в даний час весь світ переходить на онлайнний формат через пандемію COVID-19, торговці людьми використовують онлайнні технології та інші засоби для вербування та експлуатації жертв.

Тому важливим та необхідним на сьогодні є актуалізація та удосконалення протидії торгівлі людьми, розробка ефективних методик розслідування злочинів в цій сфері. Виникає потреба теоретичного дослідження особливостей розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика криміналістичних аспектів розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми розкрита в наукових працях сучасних вчених, таких як К.Л. Бугайчук [1], П.В. Горбасенко [2], О. В. Василюва-Карвацька [3], В.О. Малярова [4], Ю.О. Михайлова [1], Д.В. Швець [1]. Проте слід зазначити, що сьогодні необхідною є актуалізація та вдосконалення наявних знань, що пов'язано з динамічністю сучасного суспільства і глобальних змін, таких як пандемія COVID-19, яка вплинула на всі сфери суспільства.

Мета статті – проаналізувати та дослідити особливості розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми в Україні.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до ст. 149 Кримінального кодексу України (далі по тексту – КК) кримінально-правові норми передбачають кримінальну відповідальність за скоєння дій злочинцями, які призводять до суспільно небезпечних наслідків: торгівлю людьми або здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а також вербування, переміщення, переховування, передачу або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи.

При цьому під експлуатацією людини законодавець розуміє всі форми сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, примусову працю або примусове надання послуг, рабство або звичаї, подібні до рабства, підневільний стан, залучення в боргову кабалу, вилучення органів, проведення дослідів над люди-

ною без її згоди, усиновлення (удочеріння) для наживи, примусову вагітність, втягнення у злочинну діяльність, використання у збройних конфліктах тощо [5].

Так, П.В. Горбасенко зазначає, що торгівля людьми означає нелегальне вербування, перевезення, передачу, отримання, приховування особи, що здійснюються з метою подальшого використання задля залучення до праці, сексуальної експлуатації. Сексуальна експлуатація є нелегальним залученням особи чоловічої або жіночої статі, її сексуальних властивостей та можливостей, будь-якого віку, всупереч її волі, до задоволення фізіологічних, психологічних потреб іншої особи, з метою отримання фінансової чи іншої вигоди [2, с. 14].

Слід відмітити, що під час вчинення торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації та використання в порнобізнесі для впливу на жертву або на осіб, пов'язаних із нею, злочинці використовують методи психічного й фізичного насильства. При цьому насильство – це зовнішній із боку інших осіб навмисний і протиправний вплив на людину (або групу осіб), що здійснюється поза або проти її волі й здатен заподіяти їй органічну, фізіологічну або психічну травму, а також обмежити свободу її волевиявлення або дій [6, с. 22].

Доцільно в розрізі досліджуваної проблематики визначити рушійні сили торгівлі людьми, якими виступають: гендерна нерівність, відсутність рівних можливостей, волаюча економічна нерівність як усередині держав, так і між ними, корупція й уразливість, що є результатом неадекватності судової і правоохоронної систем, громадянська нестабільність і невиконання державами своїх функцій із захисту і забезпечення своїх громадян. Одним із чинників, що сприяють процвітанню торгівлі людьми, є наявність попиту на платні сексуальні послуги і дешеву робочу силу для будівництва, оброблювального виробництва, промисловості та домашнього господарства [7, с. 3].

Розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми передбачає використання двох загальноприйнятих методів ведення слідства: 1) розслідування на основі інформації від свідків та потерпілих, що дає мінімальну ефективність; 2) розслі-

дування на основі даних оперативно-розшукової діяльності, що дає максимальну ефективність [2, с. 17].

Специфіка розслідування торгівлі людьми та інших незаконних угод щодо людей зумовлена вчиненням різноманітних дій щодо потерпілих, які можуть відрізнятися за соціальною та віковою характеристиками.

Саме вид експлуатації потерпілої особи та її соціально-демографічна характеристика (стать, вік, спосіб життя тощо) зумовлюють особливості таких елементів механізму вчинення розглядуваного злочину, як спосіб та обстановка, особливості слідів, характеристика злочинців, використовуваних знаряддя й засоби. Це все, у свою чергу, впливає на структуру та особливості кримінального провадження на попередньому етапі під час надходження інформації про торгівлю людьми, типові слідчі ситуації початкового етапу розслідування, тактичні завдання розслідування і засоби їх вирішення [7, с. 15].

Важливим у розслідуванні злочинів у сфері торгівлі людьми є виділення основних елементів криміналістичної характеристики торгівлі людьми. Так, Н.С. Карпов виділяє такі характеристики: спосіб вчинення злочину; місце і обстановку вчинення злочину; час вчинення злочину; знаряддя і засоби; предмет посягання; потерпілу особу; особу злочинця; сліди злочину (у широкому значенні) [8, с. 268].

Достатньо істотних змін процедура розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми зазнало із внесенням змін до КК України у 2012 році. На сьогодні досудове розслідування починається негайно після надходження інформації про вчинене кримінальне правопорушення та внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ст. 214).

Дефіцит інформації на початковому етапі не завжди дозволяє висловити обґрунтоване припущення про обставини зникнення людини. Але під час надходження заяви про безвісне зникнення особи поряд з іншими підлягає ретельній перевірці версія про те, що зникла особа стала жертвою торгівлі людьми [7, с. 28].

Типові слідчі ситуації початкового розслідування торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації класифікують на різні групи залежно від обсягу та змісту даних,

що слугували підставою для відкриття кримінального провадження, обсягу інформації, який має у своєму розпорядженні слідчий про саму подію злочину, і осіб, які до нього причетні.

Такими ситуаціями виступають такі:

1. Наявні ознаки торгівлі людьми і відома особа (-и), яка (-и) її вчинила (71,2% вивчених кримінальних справ; 36,2% опитаних оперативних працівників і 32,2% слідчих).

2. Наявні ознаки торгівлі людьми, особа (-и), яка (-и) її вчинила, невідома (23,1% кримінальних справ; 37,5% оперативних працівників і 60,8% слідчих).

3. Наявні ознаки торгівлі людьми і є відомості про злочинця, але місцезнаходження останнього невідоме (5,8% кримінальних справ; 40,8% оперативних працівників і 35% слідчих) [9].

Усі слідчі ситуації у кримінальних провадженнях у сфері торгівлі людьми, що виникають на початковому етапі розслідування, доцільно погодити з вищезазначеною класифікацією залежно від інформації про можливого злочинця. Серед них можна виокремити такі: 1) наявні ознаки торгівлі людьми і відома особа, яка її вчинила; 2) наявні ознаки торгівлі людьми, але особа, яка її вчинила, не відома; 3) наявні ознаки торгівлі людьми і відомості про можливого злочинця, але місцезнаходження останнього не відоме [10, с. 46].

Також важливим під час розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми є збір відомостей про осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, співучасників; збір інформації про потерпілу особу та її контакти (зв'язки) з підозрюваними; організація проведення документальних перевірок (ревізій), інвентаризації в організаціях чи установах, діяльність яких пов'язана зі вчиненням злочину; підбір обізнаних осіб (спеціалістів), допомога яких потрібна в ході розслідування.

Поза усіляких сумнівів, для успішного розслідування торгівлі людьми необхідне використання досить крупних сил, надійно забезпечених у кадровому, науково-методичному, матеріально-технічному і організаційному аспектах. Успіх розслідування багато в чому зумовлює тісну взаємодію співробітників різних правоохоронних органів, їхніх структурних підрозділів.

В організації розслідування торгівлі людьми головне положення належить бригадному методу розслідування. Отже, починаючи розслідування, слід негайно вирішити питання щодо створення і організації роботи слідчої або слідчо-оперативної групи [7, с. 29].

Так, П.В. Горбасенко зазначає, що судово-слідча практика в Україні у справах за злочинами у сфері торгівлі людьми дає змогу зробити висновки про актуальні сьогодні напрями вдосконалення практики викриття та розслідування злочинів: узагальнення судово-слідчої практики; підвищення рівня взаємодії правоохоронних органів України із правоохоронними органами іноземних держав, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями в аспекті обміну оперативною та доказовою інформацією, планування та проведення спільних організаційних, нарадчих, слідчих та оперативно-розшукових заходів у сфері протидії торгівлі людьми та в рамках конкретних кримінальних справ; удосконалення міграційного контролю за перетином державного кордону громадянами України, суворі вимоги до організацій, що спеціалізуються на працевлаштуванні громадян за кордоном, розробка суворих вимог ліцензування таких суб'єктів господарювання; створення у структурі Міністерства соціальної політики України спеціалізованих центрів реабілітації жертв торгівлі людьми, які б безкоштовно надавали таким особам притулок, соціальну, медичну допомогу, допомогу у працевлаштуванні, а також брали під свою опіку молодих осіб – випускників інтернатів, дитячих будинків, інвалідів, дітей із малозабезпечених сімей; інформаційне забезпечення органів правопорядку, які за накопиченими результатами практичної діяльності повинні сприяти створенню єдиного інформаційного криміналістичного обліку фізичних та юридичних осіб, що потрапили в поле зору правоохоронців за фактами торгівлі людьми внаслідок проведення оперативно-розшукових заходів, слідчих дій, обміну оперативною та доказовою інформацією по каналах Інтерполу, Європолу, Євроюсту [2, с. 19].

Висновки і пропозиції. Таким чином, урахувавши вищевикладене, слід зазначити, що злочини у сфері торгівлі людьми

сьогодні набувають нових ознак та особливостей і переходять в онлайн режим, що спричинене пандемією COVID-19. Розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми має комплексний та багатоплановий характер, що потребує залучення великих сил, які будуть надійно забезпечені з точки зору методичного, матеріально-технічного та організаційного аспектів. Ефективність розслідування злочинів у сфері торгівлі людьми потребує взаємодії структурних підрозділів правоохоронних органів між собою та з правоохоронними органами інших держав, міжнародними громадськими та державними організаціями у сфері обміну досвідом та інформацією.

Список використаної літератури:

1. Швець Д.В., Бугайчук К.Л., Михайлова Ю.О. Особливості розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми: науково-методичні рекомендації. Харків : ХНУВС, 2017. 121 с.
2. Горбасенко П.В. Загальні положення методики розслідування торгівлі людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, Київ, 2013. 22 с.
3. Василюва-Карвацька О.В. Криміналістичний аспект розслідування торгівлі людьми. *Правова позиція*. № 4(25). 2019. С. 140–144.
4. Малярова В.О. Способи вчинення торгівлі людьми: питання систематизації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. № 2. 2015. С. 105–113.
5. Кримінальний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст. 131. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 18.10.2020).
6. Сердюк Л.В. Насилие: криминологическое и уголовно-правовое исследование. Москва : Юрлитинформ, 2002. 384 с.
7. Черчукіна Л.В., Яковенко М.О. Виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2013. 135 с.
8. Карпов Н.С. Криміналістична характеристика торгівлі людьми. Університетські наукові записки, 2005. № 3(15). С. 268–273.
9. Пясковський В.В. Методика розслідування торгівлі людьми : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 ; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 225 с.
10. Протидія торгівлі людьми (законодавчі акти). Київ, 2011. 11 с.

Scriabin O. Features of the investigation of crimes in the field of trafficking in human beings in criminal proceedings

The article reveals the essence of the concept of human trafficking, the driving forces of committing crimes in the field of human trafficking and the purposes for which human trafficking is carried out. Types of crimes in the field of human trafficking are: human trafficking for sexual exploitation, organ transplantation, labor exploitation, use in begging. The main methods of investigating crimes in the field of human trafficking are identified: investigation based on information from witnesses and victims and investigation based on the data of operational and investigative activities. The main elements of the forensic characteristics of human trafficking are the method of committing the crime; place, time and circumstances of the crime; tools and implements; subject of encroachment; the victim and the person of the offender; traces of the crime. Today, the pre-trial investigation of crimes in the field of trafficking in human beings begins immediately after the receipt of information about the committed criminal offense and the entry of relevant information in the Unified Register of pre-trial investigations. Today, crimes in the field of human trafficking acquire new features and peculiarities, go online, caused by the COVID-19 pandemic. The investigation of crimes in the field of trafficking in human beings is complex and multifaceted. In order to effectively investigate crimes in the field of human trafficking, the interaction of various law enforcement officers and their structural units is necessary. The effectiveness of the investigation is also influenced by the interaction of Ukrainian law enforcement officers with law enforcement officers of other countries, with international public and state organizations for the exchange of experience and information. It is important to improve the efficiency of the investigation of crimes in the field of trafficking in human beings is to improve migration control over the crossing of the state border by Ukrainian citizens, strict requirements for organizations specializing in employment abroad, development of strict licensing requirements for such entities.

Key words: investigation, crime, human trafficking, criminal proceedings, exploitation.

.....

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

.....

УДК 35:351.96

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.20>

О. В. Кирилюк

аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПОНЯТТЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Розкрито сутність і зміст контрольної функції парламенту. Досліджено зміст поняття «парламентський контроль» як особливої наукової категорії. Визначені особливості його здійснення та форми реалізації. Досліджено співвідношення парламентського контролю з іншими функціями парламенту. Визначені особливості парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Розкривається політично-правова природа такого контролю та зміст його реалізації як окремої функції парламенту.

Проблематика парламентського контролю у сфері використання природних ресурсів є новою в науковому середовищі. Натомість існує достатня кількість робіт, предметом яких є парламентський контроль як функція та напрям діяльності парламенту як форми реалізації його повноважень. Науковці у своїй більшості визначають парламентський контроль як засіб дотримання балансу в системі розділу державної влади на незалежні гілки, кожна з яких повинна реалізовувати покладені на неї завдання, але водночас забезпечувати цілісність механізму держави. Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів – це елемент системи управління державою. Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів доцільно визначити в широкому й вузькому розумінні: в широкому розумінні – це засіб реалізації парламентом функції щодо практичного забезпечення виконання принципу стримання та противаг щодо органів виконавчої влади у сфері використання та охорони природних ресурсів; у вузькому розумінні – це спеціальна, окрема функція парламенту з приводу з'ясування реального стану виконання органами виконавчої влади завдань державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів; виявлення недоліків її реалізації, відхилень правозастосовної діяльності від реального юридичного змісту механізмів державного управління, визначених на законодавчому рівні.

Ключові слова: парламентський контроль, функції парламенту, використання та охорона природних ресурсів, державне регулювання природоохоронної діяльності, законотворча діяльність.

Постановка проблеми. Розвиток парламентаризму в Україні проходить досить тривалий і непослідовний етап: вперше в країні створено моно більшість, вперше в Україні існують всі передумови

для забезпечення стабільності функціонування парламенту як особливого органу державного управління та як єдиного законотворчого органу. Однак парламент натепер не здатен максимізувати свій потенціал та ефективно виконувати більшість власних функцій у тому векторі,

в якому б це хотіли бачити виборці, хотіло б бачити суспільство. Зламні державотворчі процеси й зміна політичних еліт пройшли досить болісно й відчутно для суспільства, однак своє завдання новий парламент досі не виконує з тією ефективністю, на яку очікує суспільство.

Велика кількість сфер суспільних відносин залишаються поза увагою парламентарів, а деякі функції парламенту взагалі не використовуються. Це пояснюється низьким рівнем ефективності державної політики, низьким рівнем професіоналізму сучасних парламентарів. У цьому контексті проблематика реалізації парламентського контролю постає особливо гостро, враховуючи важливість такого сектору соціально-економічних відносин, як сфера використання природних ресурсів. Актуальність такого напрямку для дослідження пояснюється ще й тим, що Україна на шляху євроінтеграції обирає нову парадигму організації державно-управлінських процесів – концепцію сталого розвитку, що передбачає особливе ставлення до природних ресурсів країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика парламентського контролю у сфері використання природних ресурсів є новою в науковому середовищі. Натомість існує достатня кількість робіт, предметом яких є парламентський контроль як функція та напрям діяльності парламенту, як форми реалізації його повноважень. До таких робіт слід віднести, зокрема, дослідження таких вчених, як Ю.Г. Барабаш, І.В. Верцімага, В.С. Журавський, С.В. Ківалов, Е.В. Коврякова, Я.М. Куцин, С.В. Лінецький, О.О. Майданик, В.Є Протасова тощо.

Метою статті є визначення сутності парламентського контролю у сфері охорони природних ресурсів та особливостей його публічно-правової природи.

Виклад основного матеріалу. Верховна Рада України – це єдиний законодавчий орган держави, який належить до гілки законодавчої влади, фактично втілюючи її в собі повністю, але водночас залишається одним з інструментів досягнення балансу в системі стримань і противаг, розподілу державної влади. Парламент виконує законодавчу функцію, створюю-

ючи тим самим контури протікання суспільно-політичних і соціально-економічних процесів. Він забезпечує усталеність державної політики шляхом формування організаційно-правового забезпечення її реалізації в різних сферах. У тому числі такою сферою є і сфера використання та охорони природних ресурсів.

Природні ресурси є національним багатством і визнаються державою як найважливіший економічний базис розвитку суспільства й нації. Їх використання повинно бути максимально раціональним, оскільки від їхньої достатності залежить добробут нації та економічна спроможність держави в цілому. Проблема ефективного природокористування є центральною проблемою реалізації сучасною українською владою своїх повноважень, з-поміж іншого й через те, що Україна проголосила як основу подальшого цивілізаційного розвитку концепцію сталого розвитку. Ця концепція передбачає не просто раціональне використання природних ресурсів, але і їх збереження, відтворення та охорону для подальших поколінь. Усе це вимагає від держави, в тому числі від парламенту, виваженої, системної політики, спрямованої на реалізацію повноти державної влади з метою забезпечення максимального використання економічного потенціалу природних ресурсів з одночасним раціональним їх використанням, яке б відповідало цілям збереження природних ресурсів як базової національної цінності.

Реалізація цих завдань Парламентом відбувається у звичній для нього традиційній законотворчій діяльності. Прийняття законів, формування організаційно-правового забезпечення відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів, інституціоналізація системи державного регулювання, що також входить у сферу діяльності парламенту – все це є тим інструментарієм, за допомогою якого відбувається реалізації політичної та державно-управлінської правосуб'єктності Верховної Ради України. Це традиційна сфера застосування управлінського впливу, а тому вона об'єктивується в тих традиційних механізмах, які притаманні для парламентаризму як концепту пред-

ставницької демократії. Населення держави делегує реалізацію функцій у сфері забезпечення суверенітету парламенту, в такий спосіб довіряючи йому здійснювати державну політику таким чином, яким це відповідатиме національним інтересам, цілям державотворення та основним функціям, які покладаються Конституцією України на Верховну Раду України.

З цього боку Верховна Рада України повинна зосереджуватися на установчій, нормотворчій, організаційній функціях державного управління. Але, якщо ми говоримо про державне управління як класичний управлінський процес, то слід зауважити, що будь-який суб'єкт управління наділяється значно ширшими повноваженнями й має можливість реалізувати весь спектр функцій, у тому числі й контрольних, як засобу перевірки дотримання об'єктом управління тих вимог, які встановлюються для нього суб'єктом управління в процесі реалізації останнім установчої та організаційної функції.

Говорячи про парламент, ми повинні розуміти, що його контрольна функція має певну специфіку й дещо не вкладається в традиційне розуміння концептуальності здійснення контролю як такого, але в певних обмежених формах і з певними особливостями побудови інструментарію реалізації контрольних функцій ми доходимо висновку, що функція парламентського контролю є однією з передумов повноцінної реалізації парламентом власної правосуб'єктності як органу державної влади й політичної суб'єктності, як елементу систему стримань і противаг.

У цьому контексті цікавою є позиція В.С. Журавського, який вважає, що парламентський контроль є окремою «функцією парламенту», яка своєю чергою є похідною від «функції держави». Тобто контрольна функція держави втілюється, з-поміж іншого, але не тільки, через самостійну контрольну функцію парламенту [4, с. 8–10]. Такий підхід означає, що контрольна функція парламенту є елементом його конституційно-правової правосуб'єктності, оскільки розкриває зміст і роль діяльності парламенту в нетиповій для себе сфері контрольної-розпорядчої діяльності. Парламент

є органом законотворення, а тому йому притаманні більшою мірою організаційно-розпорядчі й установчі функції. Хоча, як слушно зауважує О.О. Майданик, саме парламентський контроль забезпечує реальну ефективність практичного втілення парламентаризму. Це не лише функція – це засіб для реалізації повноти політичної, державно-управлінської та законотворчої діяльності Парламенту та є «важливим фактором у реалізації конституційних принципів верховенства права й відповідальності держави перед людиною та суспільством за свою діяльність» [9, с. 12–15]. Ю.Г. Барабаш слушно зазначає, що «в умовах становлення демократичної, правової державності питання створення ефективної системи контролю за діяльністю всього державного механізму набуває особливої актуальності. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце під час здійснення контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – Парламенту» [2, с. 2–4]. Це означає, що парламентський контроль є не лише елементом реалізації принципу поділу влади й забезпечення стійкості балансу між виконавчою та законодавчою гілками влади, але ще й елементом представницької демократії.

Ураховуючи це, доцільно проаналізувати сутність і зміст категорії «парламентський контроль» для того, щоб ідентифікувати найбільш значущі детермінанти й особливі риси його здійснення, а також визначення його сутності як окремої функції парламенту (табл. 1).

Таким чином, ми можемо констатувати відсутність певної визначеності й однозначності вчених стосовно розуміння політико-правової природи парламентського контролю. Однозначним є прийняття всіма дослідниками того факту, що парламентський контроль входить до спектра функціонального навантаження Верховної Ради України не як самостійний напрям її діяльності, а як доповнення до її законотворчої функції. Прийняття законодавства саме по собі є проявом правотворчості, а це означає, що Верховна Рада України приймає загальноприйнятні й обов'язкові

до виконання та використання у сфері регулювання суспільних відносин норми. Норми права як соціальні регулятори приймаються в суспільстві безумовно, а суспільство повинно керуватися ними під час здійснення правовідносин. Така безумовність, з одного боку, означає імперативність їх виконання, а з іншого – потребує контролю та нагляду, оскільки система

правоохоронних органів, місія яких полягає в забезпеченні правопорядку, не здатна об'єктивно й повноцінно контролювати певні аспекти реалізації тих чи інших норм права, реалізації суспільних відносин в окремих сегментах і сферах державного управління.

Аналізуючи наведені вище визначення, приходимо до низки основних висновків:

Таблиця 1

Аналіз доктринальних підходів до визначення сутності й змісту «парламентського контролю»

Автор	Парламентський контроль – це
В.Б. Авер'янов	спеціальна форма державного контролю, яка має на меті встановлення відповідності діяльності органів державної влади засадам її реалізації, визначеним в Конституції держави; визначення доцільності й політичної обґрунтованості прийнятих таким органами окремих рішень у випадку відсутності чіткого законодавчо визначеного механізму реалізації повноважень держави в коректній сфері суспільних відносин, а також виявлення відхилень від конституційних вимог і встановлення причин перевищення органами державної влади власних повноважень із метою усунення недоліків організаційно-правового забезпечення реалізації державної політики [1, с. 365]
Ю.Г. Барабаш	окрема, самостійна й спеціальна функція парламенту, яка здійснюється як безпосередньо ним у повному складі як представницького органу, так і окремими парламентарями або структурними елементами, органами парламенту й спрямована на перевірку діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування на її відповідність вимогам законності, повноти й ефективності реалізації публічного управління [2, с. 7]
І. В. Верцімага	перевірка відповідності фактичного стану реалізації державної політики конституційним нормам, прийнятим законодавчим актам і програмним документам шляхом застосування комплексу законодавчо визначених механізмів і процедур [3, с. 42–43]
В.С. Журавський	передбачена Основним законом держави діяльність Парламенту або спеціально створених ним інституцій, органів чи окремих посадових осіб (депутатів) щодо отримання, аналізу, дослідження та подальшого оприлюднення інформації та результатів здійсненого контролю про діяльність органів публічної влади з метою запровадження на основі такої інформації передбачених законодавством заходів реагування [4, с. 24]
С.В. Ківалов	різновид державного контролю, що здійснюється в прямій і в непрямій, у внутрішній і в зовнішній, в інформаційній, юридичній і політичній формах відповідно до стадійного структурування контрольної діяльності [5, с. 414–415]
О.В. Коврякова	система норм, які регулюють встановлений порядок спостереження та перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю та опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо) [6, с. 16–17]
Я.М. Куцин	активна структурована діяльність вищого законодавчого органу влади й спеціально створених ним органів, яка повинна здійснюватися на основі принципів законності, верховенства права, незалежності, самостійності й принципу розподілу влади, не порушувати права й свободи людини й громадянина, спрямована на перевірку й оцінку діяльності насамперед органів виконавчої влади на чолі з урядом із можливим застосуванням відповідних санкцій» [7, с. 219–220]
С.В. Лінецький	сукупність конституційно визначених контрольних заходів парламенту як самостійного органу державної влади й / або його окремих структурних елементів і депутатського корпусу, спрямованих на виявлення недоліків законодавства, порушення правового регулювання суспільних відносин у діяльності органів державної влади й корегування такої діяльності за допомогою конституційно-правових засобів [8, с. 9–11]
В.М. Шаповал	спеціальна за об'єктами й змістом діяльність парламенту й функціонально призначених для такого контролю та організаційно сполучених із парламентом по суті спеціалізованих державних органів і посадових осіб» [12, с. 63]

– парламентський контроль є функцією парламенту, яка на рівні із законодавчою забезпечує повноту реалізації конституційно-правової та державно-управлінської правосуб'єктності парламенту, його здатність реально впливати на регулювання суспільних процесів після прийняття нормативно-правових актів через інструмент коригування правозастосовної діяльності;

– парламентський контроль має декілька форм і проявляється по-різному в залежності від завдань контролю, об'єкту, який підлягає контролю, а також вимог, що висуваються до результатів такого контролю;

– науковці у своїй більшості визначають парламентський контроль як засіб дотримання балансу в системі розділу державної влади на незалежні гілки, кожна з яких повинна реалізовувати покладені завдання, але водночас забезпечує цілісність механізму держави.

У цілому можна зазначити, що унікальне поєднання законодавчої та контрольної функції в представницькому органі державної влади підвищує ефективність державного регулювання, оскільки прийняття закону означає лише виконання установчої функції державою, а вже його безпосередня реалізація та правозастосування органами державної влади забезпечить динаміку процесу регулювання суспільних відносин. Натомість таке правозастосування вимагає контролю не стільки за повнотою виконання органами державної влади своїх повноважень, скільки за коректністю розуміння ними сутності норм, якими визначаються механізми державного регулювання у сфері природоохоронної діяльності.

За такої умови застосування парламентського контролю, на думку В.Є. Протасової, не означає порушення парламентом своєї ролі й призначення в системі органів державної влади, але свідчить про здатність реально впливати на процеси вдосконалення системи державного управління [10, с. 148–152]. Таку ж позицію займає І.В. Процюк, зауважуючи додатково на тому, що принципи стримання та противаг і розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову є досить гнучкими й можуть означати наділення парламенту додатковими повноважен-

нями, якщо вони здатні суттєво підвищити ефективність його основної – законотворчої – функції [11, с. 40–45]. Річ у тому, що, здійснюючи парламентський контроль, законодавчий орган отримує необхідну інформацію, яку ми можемо визначити як зворотний зв'язок із правозастосовною практикою на предмет якості юридичної техніки, законодавчої визначеності й відсутності дискретного розуміння законодавства. Відбувається не стільки контроль за діяльністю органів держави, скільки оцінка на предмет допустимості існування законодавства в такому вигляді чи його вдосконаленні. Ми наголошуємо, що це є одним з елементів системи парламентського контролю та одним із можливих аспектів його здійснення в рамках наявних підходів до оцінки сутності парламентаризму та його функцій у сучасних процесах демократизації державного управління та лібералізації державного впливу на суспільні процеси.

Розкриваючи сутність і зміст парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, слід зауважити на тому, що сама по собі вказана сфера виступає об'єктом державного управління. Рациональне використання природних ресурсів і навколишнього природного середовища, його охорона відтворення та пошук альтернативних шляхів збереження – все це реалізується парламентом шляхом визначення організаційно-правових засад, інституційного забезпечення реалізації державної політики, а також шляхом прийняття стратегічних документів, які визначають тренди й орієнтири державної політики в довгостроковій перспективі.

Усе описане вище, окрім законодавчих актів, якими регулюються суспільні відносини у сфері виростання та охорони природних ресурсів, формує систему контурів можливого державного втручання в процеси природокористування. Оскільки охорона природних цінностей є завданням держави й однією з форм гарантій збереження національного багатства, то Верховна Рада України повинна контролювати такий процес. Саме по собі формування законодавства й постійне вдосконалення нормативно-правових актів виконує лише функцію оптимізації та підвищення ефек-

тивності реалізації громадянами потенціалу у сфері природоохоронної діяльності. Те, яким чином населення використовує природні ресурси, є засобом реалізації їх конституційних прав із розпорядження національним багатством, користування своїми економічними й іншими правами. Те ж саме стосується і суб'єктів господарювання, які використовують природні ресурси у своїй економічній діяльності. Така діяльність перевіряється спеціально створеними органами держави, але спосіб, характер і повнота реалізації суспільних відносин (у тому числі у сфері контролю та моніторингу, про який ми говорили вище) може перевірятися виключно органом, який розуміє сутність, зміст і методологічний базис моделі регулювання цих відносин. Тобто той зміст і ту сутність державно-управлінського впливу й механізмів реалізації суспільних відносин, державно-суспільних відносин, господарських та інших відносин із приводу використання та охорони природних ресурсів закладає парламент.

У цьому контексті функція парламентського контролю, і ми наголошуємо на тому, що це саме функція, розкривається через відповідну діяльність парламенту в цілому або окремих парламентарів, спрямована на перевірку змісту повноти реалізації механізмів державного регулювання відносин в аналізованій сфері, які закладаються в нормативно-правові акти, що приймаються Верховною Радою України. Це не контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, приватними особами й органами державної влади в частині виконання ними своїх функцій. Йдеться про моніторинг і корегування тих модусів поведінки, які повинні бути реалізовані на практиці. Парламент не може втручатися в діяльність органів державної влади інших гілок (судової та виконавчої), але він може перевіряти правильність коректність, повноту й своєчасність правореалізаційної діяльності таких органів, оскільки лише парламент може визначати відповідність правореалізаційної практики таких органів тим вимогам і моделям, які закладалися на етапі прийняття нормативно-правових актів.

Усе це свідчить про те, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів – це еле-

мент системи управління державою. Це означає, що, здійснюючи парламентський контроль, Верховна Рада України отримує важливу інформацію, фактично зворотний зв'язок, а тому за результатами парламентського контролю відбувається коригування та виправлення неточностей нормативно-правового забезпечення в аналізованій сфері. Отримана за результатами парламентського контролю інформація дає змогу визначити основні недоліки правореалізаційної діяльності органів державної влади й встановити ті помилки або прогалини, які були допущені на етапі розробки й прийняття законодавства.

Висновки і пропозиції. Загалом підсумовуючи викладене вище, ми доходимо висновку, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів доцільно визначити в широкому й вузькому розумінні:

– у широкому розумінні – це засіб реалізації парламентом функції щодо практичного забезпечення виконання принципу стримання та противаг щодо органів виконавчої влади у сфері використання та охорони природних ресурсів;

– у вузькому розумінні – це спеціальна, окрема функція парламенту з приводу з'ясування реального стану виконання органами виконавчої влади завдань державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів; виявлення недоліків її реалізації, відхилень правозастосовної діяльності від реального юридичного змісту механізмів державного управління, визначених на законодавчому рівні; встановлення ступеня досягнення цілей державної політики й реалізації органами виконавчої влади державних гарантій в означеній сфері суспільних відносин, метою якої є вироблення напрямків удосконалення законодавства і корегування державної політики, в тому числі шляхом вжиття політичних санкцій парламентом та юридичних санкцій компетентними органами.

Таким чином, парламентський контроль – це функція парламенту, спрямована на виправлення допущених помилок чи прогалин законодавства, які призводять до некоректної реалізації модусів поведінки, в тому числі у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України : академічний курс. Київ : Юридична думка, 2011. 592 с.
2. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2004. 20 с.
3. Верцімага І.В. Механізми здійснення парламентського контролю за реалізацією державної екологічної політики в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 214 с.
4. Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2001. 36 с.
5. Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 червня 2001 р. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 412–417.
6. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Моск. гос. юрид. акад. Москва, 2002. 216 с.
7. Куцин Я.М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. 262 с.
8. Лінецький С.В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Парламент* : науково-популярний журнал. 2015. № 1. С. 3–53.
9. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.02 ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 41 с.
10. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : монографія. Харків : Право, 2009. 208 с.
11. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія. Харків : Право, 2012. 445 с.
12. Шаповал В.М. Парламент: функціональні характеристики. *Право України*. 2015. № 5. С. 54–71.

Kyryliuk O. The concept of parliamentary control in the use and protection of natural resources

The essence and content of the parliament's control function is revealed. It was disclosed the content of the concept of "parliamentary control" as a special scientific category. There were determined the features of its implementation and forms of implementation. It was investigated the correlation of parliamentary control with other functions of parliament. The features of parliamentary control in the use and protection of natural resources have been determined. There were also revealed the political and legal nature of such control and the content of its implementation as a separate function of the parliament.

The issue of parliamentary control over the use of natural resources is new in the scientific community. Instead, there is a sufficient number of works, where the subject is parliamentary control as a function and area of activity of the parliament, as a form of exercising its powers. Most scholars define parliamentary control as a means of maintaining a balance in the system of division of state power into independent branches, each having to perform its functions while ensuring the integrity of the state mechanism. Parliamentary control over the use and protection of natural resources is an element of the system of state government. Parliamentary control in the field of use and protection of natural resources should be defined in a broad and narrow sense. In a broad sense it is a means for the parliament to realize its function of practical enforcement of the principle of checks and balances in relation to the executive branch in the field of use and protection of natural resources. In a narrow sense, it is a special, separate function of the parliament to clarify the real state of fulfilling tasks of state policy by the executive authorities in the field of use and protection of natural resources; identification of shortcomings of its implementation, deviations of law enforcement activities from the real legal content of public administration mechanisms determined at the legislative level.

Key words: *parliamentary control, functions of parliament, use and protection of natural resources, state regulation of environmental activities, legislative activity.*

УДК 316.0:17.023

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.21>

В. В. Пержун

кандидат соціологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних зв'язків
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Сьогодні важливими й актуальними визначаються проблеми результативних реформ державного управління, яке має стати дійсно публічним із сучасними ознаками, принципами та якостями. Питання вивчення управлінських відносин, управлінської роботи, управлінської культури як їх складової частини та одночасно державно-суспільного феномену на часі. Їх мають досліджувати представники управлінської думки, соціологи, філософи, політологи, психологи тощо.

Управлінську культуру варто трактувати як свого роду вимір результативної управлінської роботи. Ба більше, вона уявляється як набір певних ознак і принципів, які включають у себе професійно-ділові якості: управлінський професіоналізм, вміння приймати нестандартні рішення, авторитет керівника, кар'єрне зростання тощо; адміністративно-організаційні: організаторські здібності, оперативність у роботі, стратегічне і тактичне бачення розвитку управління; відчуття меж влади і т. д.; соціально-психологічні: культура спілкування, толерантність, вміння вести себе на публіці, певним чином «оволодівати» нею; почуття здорового гумору і т. ін.; моральні: національна свідомість, історична пам'ять, державницька позиція; інтелігентність, гідність і т. п.

У статті аналізуються методи дослідження управлінської культури, до яких можна віднести: включене спостереження, експертне оцінювання, глибинне інтерв'ю, анкетне опитування. Також вивчається можливість застосування методичних підходів в управлінні, серед яких ми виділяємо гуманітарний, екологічний, консенсусний, інтеграційний, соціальний та ін.

Актуальність вивчення методів управлінської культури в публічному управлінні ставить також нові завдання перед українськими науковцями у цій галузі досліджень. Використовуючи напрацювання західних вчених, ми маємо плідно застосовувати їх у нашій управлінській галузі, при цьому шукати новітні підходи і методи в управлінській роботі, спираючись на українські національні особливості. Постало завдання вироблення науково-теоретичних основ і практичних засад формування управлінської культури в Україні.

Таким чином, ми вважаємо, що дослідження методів управлінської культури будуть сприяти управлінській діяльності на практиці як центральних органів влади, так і представників місцевого самоврядування. Крім цього, дана публікація є продовженням попередньої статті про нові методологічні підходи дослідження управлінської культури, оскільки ці проблеми дуже схожі і перекликаються у наукових дискурсах.

Ключові слова: управлінська культура, публічне управління, методи досліджень, підхід, результативність, тенденції, цінності.

Постановка проблеми. Поняття «метод» походить від грецького *methodos*, що означає спосіб, шлях пізнання наукової проблеми. Філософська наука визначає методи як засіб досягнення поставленої мети, певну сукупність прийомів, правил і операцій теоретичного, а в подальшому

практичного засвоєння соціокультурної дійсності. Методи можуть бути як загальнонауковими, так і спеціальними для тієї чи іншої галузі знань.

Актуальність вивчення методів, що дозволяють осмислити саму управлінську культуру, безперечна, оскільки перехід до публічного управління вимагає нових підходів загалом в управлінні та вирішенні

проблем сучасного формування й утвердження управлінської культури на всіх рівнях управління і влади.

Аналіз досліджень і публікацій.

Певним чином досліджували методи управлінської діяльності, ролі в ній управлінської культури як західні, так і сучасні українські науковці. Серед західних потрібно згадати: С. Кові (вчення про лідерство в управлінні); Р. Тейлора (фактори успішності в управлінні); П. Друкера (методи практичного менеджменту); І. Адізеса (тематика ефективних методів і стилів управління); К. Блейка (наукові методи управління); К. Бланшара (ціннісні мотиви в управлінській культурі); М. Брауна (аналіз державної політики); Д. Дерлоу (технологія прийняття управлінських рішень) та ін. Українські науковці також розробляють цю проблематику: Л. Пашко (управлінська культура у структурі управлінських відносин); Н. Гончарук (управління персоналом у сфері публічної служби); Р. Войтович (культура і стилі управління); А. Гук (цінності та їх роль у формуванні управлінської культури); О. Окіс (культура публічних службовців); В. Гриб (європейський досвід публічного управління); А. Решетніченко (нетрадиційні методи державного управління) та ін. Проте залишаються мало вивченими деякі нові методи і підходи дослідження управлінської культури. Ця проблематика буде розглядатися в даній статті.

Мета статті. Розкрити і проаналізувати основні методи дослідження управлінської культури, а також її ознаки, якості і принципи, що мають визначальне значення для реформування публічного управління.

Виклад основного матеріалу. До наукових методів дослідження управлінської культури відносяться емпіричні дані польових досліджень, методи теоретичного дослідження і загальні методи.

Серед емпіричних методів найбільш вживаними для дослідження управлінської культури, на нашу думку, є: включене спостереження, порівняльний аналіз емпіричних даних, соціологічний вимір управлінської культури як соціально-політичного і державно-управлінського феномену, глибинне інтерв'ю, експертне оцінювання, анкетне опитування та ін.

Ми вважаємо, що використання сучасних методів дослідження управлінської культури та їх застосування в публічному управлінні сьогодні актуальні й важливі. Конкретніше проаналізуємо вище названі методи:

- експертні оцінювання, які стають чи не найважливішими у прогнозуванні подальшої управлінської діяльності державних і місцевих органів влади. Експертами можуть виступати науковці НАДУ при Президентові України, а також інших вищих навчальних закладів, представники центральної державної влади і органів місцевого самоврядування, соціологи, політологи, філософи, психологи, політики тощо;

- включене спостереження: допомагає вивчати проблему більш точно й якісніше, оскільки дослідник інкогніто безпосередньо перебуває і контактує в колі людей, яких спостерігає;

- порівняльний аналіз емпіричних даних – можливість виявляти й порівнювати факти, явища і події, що впливають, наприклад, на формування управлінської культури публічних службовців; також робити порівняльний аналіз взаємовідносин: керівник – підлеглі, соціальні групи – держава, соціальні інститути суспільства – держава тощо;

- глибинне інтерв'ю – вид якісного дослідження, поглиблене, занурене вивчення і розкриття поставлених питань, виявлення чогось нового, а не тільки підтвердження чи спростування уже відомих фактів;
- анкетне опитування – найбільш вживаний кількісний метод збору даних. Він дозволяє отримати, наскільки це можливо, об'єктивну інформацію від респондента з тих чи інших управлінських проблем.

Окрім цього, сучасні вимоги й світові зміни потребують постійного пошуку результативних методичних підходів до вирішення управлінських питань. Про такі підходи пишуть українські дослідники проблем публічного управління В. Бакуменко і С. Кравченко [1, с. 30–32]. Ось деякі із цих підходів:

1. Синергетичний підхід трактує суспільство як дисипативну (від [dissipation] – розсіювання) структуру, її ще називають відкритою стаціонарною системою, яка не є лінійною і статичною, а весь час руха-

ється, змінюється і самоорганізовується. Звідси постійно зростає роль і значення результативного публічного управління та успішного і якісного застосування управлінської культури як складової частини управлінської діяльності.

2. Глобалізаційний пов'язаний із тими глобальними змінами (потрібно визнати не завжди успішними і позитивними), коли збільшується значення взаємозв'язку й взаємозалежності міжнаціональних, міждержавних, міжцивілізаційних явищ і процесів у світі. Вони, звичайно, вимагають винайдення й ефективного впровадження як міжнародного управлінського досвіду, так і національно-державного з урахуванням особливостей управлінської культури.

3. Гуманітарний підхід передбачає повагу як до загальнолюдських цінностей у взаємовідносинах між країнами, так і до свого рідного, національного, своєї мови, культури, традицій тощо.

4. Екологічний – вимагає збереження природи, навколишнього середовища, земних ресурсів, передбачає правильне й раціональне їх використання; свого роду підвищення екологічної свідомості, усвідомлення, щобезвідповідальне відношення держав до екологічних проблем може призвести до світової природної катастрофи.

5. Намагання розв'язувати різноманітні конфлікти мирним шляхом, дипломатичними переговорами, обмежувати можливість застосування ядерної та іншої зброї загального знищення. Це є консенсусний підхід.

6. Інтеграційний підхід означає взаємовигідні стосунки держав в економічній, культурній, соціальній тощо сферах життєдіяльності. Інтеграція держав та здорові інтеграційні відносини всередині суспільства і держави стають основою подальшого цивілізаційного розвитку світу.

7. Інформаційно-інноваційний підхід – це ознака і необхідність постіндустріального суспільства, де управління має базуватися на досягненнях науки, освіти, нових технологіях та інформаційних можливостях і послугах, позаяк найбільш розвинена його фаза – інформаційне суспільство – цього вимагає. Звідси власне має виходити управління і формування управлінської культури в нових умовах. Розду-

муючи про управлінські проблеми цього періоду, американський соціолог Д. Белл пише, що всі перераховані ознаки – «перетворення нової «інтелектуальної технології» в ключовий інструмент аналізу та теорії прийняття рішень» [2, с. 377]. Далі він приходиться до висновків, що національні інформаційні ресурси утворюють у постіндустріальному суспільстві найбільші можливості для розвитку й незалежності держави і суспільства.

8. На сучасному етапі, особливо в економічно розвинених країнах, все більше стає актуальною проблематика взаємодії центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Спільне вирішення соціально-економічних, соціокультурних, побутових тощо проблем, взаємопідтримка, надання більших повноважень місцевим органам самоврядування, роль і значення громадянського суспільства і окремих територіальних громад, володіння й захист власності, відносини на основі договору, справедливе використання ресурсів, у першу чергу для людей, які живуть і працюють на цій території, – ось справжній корпоративний підхід у публічному управлінні.

9. Сьогодні все більше і більше утверджується думка, що не тільки і не стільки політика та економіка є головними складовими частинами результативності суспільства, а базовими принципами успішності стають соціальні фактори: підвищення якості життя, удосконалення побутових й культурних умов, зміна повсякденного способу життя, пріоритет знань, інформації, технологій тощо. Багато європейських держав уже знайшли своє місце у цьому просторі соціальної держави: Швейцарія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Данія, Ліхтенштейн – ось неповний перелік таких країн, де панують соціальне співробітництво та соціальна політика на благо людини. Управління тут будується на соціальному підході.

Серед спеціальних методів дослідження управлінської культури ми виділяємо метод структурно-функціонального аналізу, який може бути використаний у вивченні стану висвітлення наукової проблеми сутності, основних якостей, проблем формування управлінської куль-

тури, історіографії питання та виокремлення основних функціональних ознак управлінської культури; метод компаративного аналізу щодо міждисциплінарного інтерпретування поняття «управлінської культури»; метод концептуалізації для розбудови управлінського змісту категорії «управлінська культура»; ретроспективний метод, який дозволяє розглядати історичні витоки й еволюцію управлінської культури в соціально-історичному часі.

Крім цього, постає питання, які методи дослідження управлінської культури можуть сприяти результативності в управлінській діяльності. Виділимо, на нашу думку, такі:

1. **Обов'язкове визначення об'єктів і предметів**, що мають відношення до забезпечення управлінського людського потенціалу. Керівник повинен цікавитися, оцінювати і контролювати. Цей метод можна назвати організаційним, оскільки він направлений на організацію праці, вироблення нових управлінських ідей, тактик, у подальшому стратегічну орієнтацію, а також приділення уваги вузькогруповим інтересам на рівні з інтересами загальними. Тут особливо зростає роль позитивно сформованої управлінської культури, як підкреслював П. Друкер, говорячи, що «культура з'їдає стратегію на сніданок».

2. **Рольовий метод** – це, свого роду, моделювання ролей, різноманітні управлінські, технологічні, інформаційні, гуманітарні тощо тренінги і навчання.

3. **Метод стимулювання праці й винагорода**. Ними можуть бути грошові премії, подяки, підвищення управлінського статусу і т. д.

4. **Кризовий метод** – уміння управляти у складних ситуаціях, якими на сьогодні є: реформування державного управління й поступовий перехід до публічного врядування, внутрішня соціально-економічна і політична кризи; світові глобальні негаразди; сучасна пандемія COVID-19 тощо.

5. **Дієва й ефективна управлінська кадрова політика**. Вона має бути направлена на результативність прийнятих програм, реформ, рішень державного і місцевого рівнів. Кадри вирішують усе – старий, але перевірений часом, метод управлінської роботи.

Для більш успішного запровадження стратегічних нововведень в управління бажано виділити ще декілька важливих методів, які базуються й виходять із необхідності враховувати як об'єктивні закони суспільного поступу, узагальнені теоретичні підходи, різноманітні національні традиції й особливості соціально-історичного розвитку, так і сучасні новітні провідні думки, ідеї, напрями й шляхи удосконалення публічного управління.

Хочемо проаналізувати, на наш погляд, методи, що своїми можливостями можуть позитивно впливати на реформування управління. Вони, з одного боку, є, деяким чином, достатньо випробуваними, але з іншого – в них можна й надалі знаходити нові тенденції для сучасного бачення важливості управлінської культури в публічному управлінні.

Найпершим виділяємо соціологічний метод, який направлений не тільки на теоретичні можливості пізнання суспільства, його структури, соціальних інститутів, взаємовідносин громадянського суспільства й держави тощо, але й на емпіричні дослідження дійсності, їх застосування у практичній управлінській діяльності. У витоках цього методу стояли класики соціології: О. Конт (вперше запровадив метод спостереження); Г. Спенсер (розробив вчення про соціальні інститути); К. Маркс (вчення про державу, формації та соціальну нерівність), Е. Дюркгейм (вчення про соціальні факти і соціальну солідарність); М. Вебер (теорія ідеальної бюрократії, соціальна дія і поведінка людини як предмет дослідження соціології та управлінської науки) та ін. Соціологічний метод вбирає в себе соціально-технологічні підходи або застосування соціальних технологій у науково-практичній роботі по формуванню управлінської культури. Про це пише український соціолог М. Саппа [6]. Також емпіричні прикладні дослідження допомагають виявляти важливі глобальні проблеми формування управлінської культури, а саме – як державні та суспільні взаємодії впливають на культуру, поведінку, вибір ідеології, управлінські відносини тощо. Соціологічні дослідження можуть проводитися на груповому, індивідуальному, організаційному

рівні. Мається на увазі, що аналіз їх даних впливає на стосунки між окремими суб'єктами й об'єктами управління, їх можна використовувати в малих міжгрупових соціометричних розвідках, що показують соціально-психологічний клімат тієї чи іншої управлінської структури, позитивний відгук мають і вивчення міжособистісних відносин управлінців. Сьогодні його плідно використовують й українські вчені: Е. Афонін, Ю. Сурмін, Н. Гончарук, А. Колодій, Л. Гонюкова, І. Рущенко, М. Саппа, В. Пилипенко, М. Туленков, С. Верех, Л. Васильченко та ін.

Наступний метод, на який варто звернути увагу, – це нормативно-ціннісний. Він більше використовується у фінансовій, митній, бізнесовій, підприємницькій управлінській діяльності. Про нього свого часу говорили відомі представники сучасних теорій менеджменту: Ф. Тейлор (менеджмент як наука); Г. Форд (теорія управління організаційно-технічними процесами); В. Оучі (синтетична теорія «Z»); Д. П'ю (астонська група та її структурна організація); А. Чандлер (координація структурних змін); В. Врум (ухвалення рішень на основі нормативно-процесуальної моделі) та ін. Застосування такого методу направлене на такі цінності, як: гарні умови праці, захист праці, соціальна справедливість, повага до людської гідності і т. ін. Цей метод показує шляхи використання даних цінностей у практичній управлінській діяльності. Він, безперечно, використовується також і у сфері публічного управління сучасними українськими дослідниками: Б. Будзаном, В. Карловою, Л. Пашко, І. Сураєм, В. Козаковим, М. Карпа, О. Крутієм та ін.

Свої безперечні переваги має також метод функціонального аналізу управлінських та соціокультурних взаємовідносин і взаємозв'язків таких показників – рівень соціально-економічного розвитку суспільства, зміни на політичній арені, боротьба різних ідеологій та електоральних симпатій, становище і робота органів публічної влади, роль і значення публічних службовців у ній і т. д. Серед відомих науковців, які тією чи іншою мірою займалися питаннями функціонального аналізу управління й суспільства, загалом можна відзначити:

П. Сорокіна (теорія циклічних змін чи соціокультурної динаміки); Е. Фромма (громадянське управління); Д. Томпсона (ситуаційна теорія функціонування організацій); Б. Скіннера (теорія соціального підкріплення), Д. Рісмена і Р. Даля (теорія елітного плюралізму); П. Бурдьє (політичне поле і громадська думка) та ін. В Україні ці проблеми у взаємозв'язку з управлінською діяльністю досліджують: О. Петроє, М. Білинська, В. Бакуменко, С. Телешун, Р. Войтович, Т. Бутирська, В. Тертичка, Г. Атаманчук, О. Голяшкіна та ін.

Останнім часом актуальним у дослідженнях управлінського характеру стає психологічний метод, де увага приділяється людині не тільки як біологічній істоті, але й індивідові зі своїм внутрішнім світом, почуттями, емоціями, поведінкою тощо. Такий підхід важливий, оскільки серед якостей й ознак управлінської культури психологічні властивості управлінця відіграють важливу роль в його діяльності. Розробляли психологічні властивості людини засновник психоаналізу З. Фрейд та його послідовники – К. Юнг, К. Хорні, А. Адлер, В. Рейх та ін. Українську думку тут представляють: О. Донченко, І. Мариніч, М. Пірен, О. Суший та ін.

Хочемо виділити ще один метод, який використовується в управлінській науці – це історичний, що зорієнтований на дослідження явищ, фактів, подій і процесів в історичному часі, де можна виявляти триєдиний соціальний феномен: минуле – сучасне – майбутнє. Проявляється він через історичну свідомість, історичну пам'ять, які самі є соціальними фактами й мають не тільки особистісний, але й колективний характер. Автор цієї статті більш конкретно пише про ці соціальні феномени у своїй монографії: «Історична свідомість студентської молоді в сучасній Україні: особливості, тенденції розвитку, технологізація формування (аналіз проблеми з погляду історичної соціології)» [3]. Зародження, розвиток, становлення управлінської культури відбувалося разом з соціально-історичним поступом людства. Поза історії як науки про минуле, не можливе дослідження сучасних управлінських проблем, оскільки їх коріння в історичному минулому. Навіть більше,

хто не знає минулого, той не має майбутнього. Відомими представниками різниці наук, які розробляли й використовували історичний метод у своїх дослідженнях, є: Е. Дюркгейм, Г. Зімбель, М. Вебер, М. Хальбвас, К. Поппер, К. Ясперс, П. Нора та ін. Серед українських науковців слід згадати: Н. Яковенко, Н. Виноградову, С. Вовканича, Г. Дашутіна, Г. Демиденка, О. Донченка, В. Купрійчука та ін.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи базисні основи методичних підходів дослідження управлінської культури, потрібно сказати, що цей процес має багатоаспектний характер. Починаючи від ідей, теорій, підходів, методів вивчення управлінської культури класиків управлінської думки й закінчуючи сучасними новітніми технологіями дослідження ролі та значення управлінської культури в управлінській діяльності. Можна із впевненістю стверджувати про наявність наукових, методологічних і методичних можливостей управлінської культури в роботі з успішною модернізацією публічного управління на практиці. Тема залишається відкритою для науково-практичних дискусій. Потребують подальшого вивчення такі проблеми, як: методи дослідження синтетичної теорії організації управління Л. Урвіка і Л. Гуліка; культурологічна концепція систем менеджменту К. Терлі та Х. Вірденіуса; теорія дисфункцій бюрократії Р. Мертоні; методи досяг-

нення ділової культури організацій Г. Хофстеде; методика синтетичної концепції прийняття рішень М. Кроз'є; нові методи і форми управління А. Хойзер та ін.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Аналіз проблемного поля державного управління. Методологія наукових досліджень з державного управління: хрестоматія / упоряд. : С.В. Загородюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко ; за заг. ред. К.Ю. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. С. 27–32.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. Москва : Academia, 2004. 940 с.
3. Пержун В. Історична свідомість студентської молоді в сучасній Україні: особливості, тенденції розвитку, технологізація формування (аналіз проблеми з погляду історичної соціології) : монографія. Чернівці : ЧНУ, 2016. 232 с.
4. Петроє О. Еволюція моделі державного управління: від класичних демократій до врядування майбутнього. *Збірник наукових праць НАДУ*. Вип. 2. 2019. С. 92–106.
5. Решетніченко А. Нетрадиційні методи державного управління. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 374–378.
6. Саппа М. Соціальні технології в структурі соціологічного знання. *Молодіжна політика: проблеми і перспективи*. Збірник тез Міжнар. наук.-практ. конфер. Дрогобич : Вид-во ДДПУ, 2009. С. 49–51.
7. Туленков М. Сучасні теорії менеджменту. Київ : Каравела, 2007. 304 с.

Perzhun V. Methods of research of management culture in public management

Today, the problems of effective public administration reforms, which should become truly public with modern features, principles and qualities, are identified as important and relevant. The question of studying managerial relations, managerial work, managerial culture as their component and at the same time a state and social phenomenon in time. They should be studied by representatives of managerial thought, sociologists, philosophers, political scientists, psychologists, and so on.

Management culture should be interpreted as a kind of dimension of effective management work. Moreover, it is presented as a set of certain features and principles, which include – professional and business qualities: managerial professionalism, the ability to make non-standard decisions, the authority of the leader, career growth, etc.; administrative and organizational: organizational skills, efficiency in work, strategic and tactical vision of management development; a sense of the limits of power, etc.; socio-psychological: culture of communication, tolerance, the ability to behave in public, in some way "master" it; a sense of healthy humor, etc.; moral: national consciousness, historical memory, state position; intelligence, dignity, etc.

The article analyzes the methods of research of management culture, which include: included observation, expert evaluation, in-depth interview, questionnaire. The possibility of applying methodological approaches in management, among which we distinguish – humanitarian, environmental, consensus, integration, social, etc. is also studied.

The urgency of studying the methods of management culture in public administration also poses new challenges for Ukrainian scholars in this field of research. Using the work of Western scholars, we must fruitfully apply them in our management field, while looking for the latest approaches and methods in management, based on Ukrainian national characteristics. The task was to develop scientific and theoretical foundations and practical foundations for the formation of management culture in Ukraine.

Thus, we believe that the study of management culture methods will contribute to the management activities in practice of both central authorities and local governments. In addition, this publication is a continuation of the previous article on new methodological approaches to the study of management culture, as these problems are very similar and resonate in scientific discourses.

Key words: *managerial culture, public administration, research methods, approach, efficiency, tendencies, values.*

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.22>**Н. В. Щербак**кандидат наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ З ПИТАНЬ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ТА ЇХ УПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ (В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ)

У статті досліджено актуальні питання формування та розвитку міжнародних стандартів з питань гендерної рівності. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах реформування державного управління в Україні.

Одночасно доведено, що питання рівноправності жінок і чоловіків гарантовано низкою важливих міжнародних нормативно-правових документів. Важливим завданням є забезпечення інтеграції гендерного підходу до усіх напрямів міжнародної політики.

Усебічно проаналізовано діяльність основних міжнародних організацій (ООН, Рада Європи, Європейський Союз тощо) з питань забезпечення гендерної рівності. Наголошено, що питання розвитку міжнародних стандартів з питань гендерної рівності є досить складним та комплексним поняттям, воно включає різні галузі, а саме: соціальну, гуманітарну, безпекову, культурну та інші галузі.

Підкреслено, що гендерна рівність – це рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дає змогу особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку із цим усебічно проаналізовано державний механізм забезпечення гендерної рівності як впорядкованої системи міжнародних, національних, регіональних і місцевих організаційних структур державного і громадського характеру, діяльність яких спрямована на утвердження принципів гендерної рівності в різних сферах суспільного життя та гарантування здійснення вироблених ними гендерних стратегій і відповідної до них державної гендерної політики.

На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо практичного упровадження міжнародних стандартів із питань гендерної рівності в національне законодавство, зокрема в контексті здійснення широкомасштабної реформи державного управління в Україні.

Ключові слова: законодавство, міжнародні організації, гендер, гендерна рівність, стандарт, державне управління, реформа.

Постановка проблеми. Сучасна міжнародна політика спрямована на досягнення рівності жінок і чоловіків у суспільстві, подолання всіх форм дискримінації, зокрема за ознакою статі, створення необхідних соціальних і політичних передумов для реалізації прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах трудового, суспільного та особистого життя. Вагому роль у формуванні та реалізації гендерної політики відіграє держава, яка створює механізми для досягнення гендерної рівності.

В Україні сьогодні здійснюється широкомасштабна реформа державного управління, яка спрямована на модернізацію

діяльності усіх органів державної, а також розбудови їх кадрового та інституційного потенціалу відповідно до європейських та міжнародних стандартів та кращих практик інших країн. Важливе значення має підписання та практичне упровадження Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII

У зв'язку із цим одним із найбільш пріоритетних завдань має стати упровадження стандартів гендерної рівності як на політичному, так і на адміністративному рівнях.

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для упровадження стандартів гендерної рівності в усіх органах

державної влади стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, а також введення в дію нової редакції Закону України «Про державну службу» [2]. Разом із тим зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що міжнародні стандарти гендерної рівності (зокрема, щодо рівного представництва чоловіків та жінок в усіх органах влади) мають важливими складовими елементами в подальшій модернізації національного законодавства та реалізації реформи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням гендеру, реалізації різних аспектів гендерної політики почала приділятися значна увага як із боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили М. Білінська, В. Гошовська, М. Канавець, Лихач, А. Малюга, Т. Марценюк, В. Мироненко, Н. Нижник, О. Руденко, О. Синчак та ін.

Одночасно питання розвитку міжнародних стандартів із питань забезпечення гендерної рівності залишаються ще недостатньо вивченими. У зв'язку із цим та з урахуванням завдань широкомасштабної реформи державного управління, що реалізується на сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення діяльності різних міжнародних організацій, а також основних міжнародних правових актів, що визначають стандарти гендерної рівності та перспективи їх практичного упровадження в національне законодавство України.

Метою статті є дослідження актуальних питань розвитку національного законодавства з питань гендерної рівності, зокрема в контексті реформування системи державного управління та реалізації парламентської реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розробка та упровадження універсальних стандартів щодо забезпечення гендерної рівності є сьогодні пріоритетним завданням у діяльності багатьох міжнародних організацій (зокрема, ООН, Рада Європи, Європейський Союз тощо).

Основу міжнародно-правового механізму захисту прав жінок закладено у статті 1 Статуту ООН, яка покладає на держави обов'язок поважати усіх людей незалежно від статі. Органами системи ООН прийнятий ряд міжнародно-правових документів, що стосуються конкретних прав жінок [9]. До числа цих актів відносяться такі:

1) Загальна декларація прав людини 1948 року;

2) Конвенція про політичні права жінок 1952 року;

3) Конвенція про громадянство одруженої жінки 1957 року;

4) Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів 1962 року та Рекомендація до неї 1965 року;

5) Декларація про захист жінок і дітей у надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів 1974 року;

6) Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року (CEDAW);

7) Декларації про викорінювання насилля щодо жінок 1993 року;

8) Пекінська Платформа Дій та Пекінська декларація 1995 року;

9) Декларація тисячоліття ООН 2000 року;

10) Цілі сталого розвитку 2016–2030 (Порядок денний для сталого розвитку – 2030) тощо.

Серед цих міжнародних документів ключову увагу слід звернути на Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) – міжнародний договір, прийнятий у 1979 році Генеральною Асамблеєю ООН. Описується як міжнародний «білля про права» для жінок. Договір укладений 3 вересня 1981 року і ратифікований 189 державами. Україна підписала Конвенцію 17 липня 1980 року, ратифікувала її 19 грудня 1980 року; Факультативний протокол Конвенції ратифікувала 5 червня 2003 року. Конвенція стала першим імперативним міжнародним документом та включає не лише прохання-рекомендації, але цілий ряд зобов'язань держав щодо забезпечення та охорони рівних із чоловіками прав

жінок у сфері освіти, праці, здоров'я, сім'ї, вибору громадянства тощо. За форматом вона подібна до Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, «як із точки зору обсягу матеріальних зобов'язань, так і щодо механізмів міжнародного моніторингу»[4].

Крім того, слід звернути увагу на зв'язок Конвенції з Резолюціями Ради безпеки ООН №№ 1325 і 1820.

ООН було стурбовано, що лише 22 учасниці зі 192 країн прийняли національні плани дій. Жінки, як і раніше, недопредставлені, якщо не повністю відсутні, в більшості офіційних мирних переговорів, а сексуальне насильство в мирний час і в умовах конфлікту продовжує зростати. Ці реалії підкреслили необхідність використовувати зовнішні правові механізми для активізації здійснення резолюції 1325 Ради безпеки, зокрема механізми CEDAW. Як можливі інструменти забезпечення підзвітності наводились усталені механізми Конвенції – звітність про виконання країнами-учасницями та відслідковування процесів у громадянському суспільстві (civilsocietyshadowreportingprocess).

Хоча CEDAW і резолюції 1325 і 1820 про жінок, мир і безпеку є важливими міжнародними документами самі по собі, існує також взаємозв'язок між трьома стандартами, який може бути використаний для прискорення їх виконання та впливу. Резолюції 1325 і 1820 розширюють сферу застосування CEDAW шляхом уточнення її актуальності для всіх сторін у конфлікті, в той час як CEDAW містить конкретні стратегічні вказівки на дії, які повинні бути прийняті на загальних зобов'язаннях, викладених у цих резолюціях.

CEDAW – це міжнародний договір у галузі прав людини, який повинен бути інкорпорований в національне законодавство як вищий стандарт прав жінок. Конвенція вимагає від держав-членкинь ООН ратифікувати її (на сьогодні 185), щоб встановити механізми для повної реалізації прав жінок.

Резолюція 1325 – це міжнародний закон, односторонньо прийнятий Радою Безпеки ООН, який наказує державам-членкам ООН залучати жінок у всі аспекти побудови миру, у тому числі забезпечення

участі жінок на всіх рівнях прийняття рішень з питань миру і безпеки.

Резолюція 1820 пов'язує воєнне сексуальне насильство в якості тактики ведення війни з підтриманням міжнародного миру і безпеки. Вона вимагає всеосяжного рапортування Генерального секретаря ООН про реалізацію та стратегії, спрямовані на поліпшення інформаційного потоку в Раді Безпеки, і прийняття конкретних заходів з захисту і запобіжних заходів для викорінення сексуального насильства.

Резолюції 1325 і 1820 та CEDAW поділяють такий порядок денний із питань прав жінок та ґендерної рівності:

1) вимога участі жінок у прийнятті рішень на всіх рівнях;

2) неприйняття насильства проти жінок як такого, що перешкоджає поліпшенню становища жінок і підтримує їх підлегле становище;

3) рівність жінок і чоловіків перед законом; захист жінок і дівчаток через верховенство закону;

4) вимога сил та систем безпеки для захисту жінок і дівчаток від насильства за ґендерною ознакою (ґендерного насильства, gender-based violence);

5) визнання факту, що особисті переживання/досвіди та труднощі жінок і дівчаток викликані системною дискримінацією;

6) гарантія включення жіночих досвідів, потреб і перспектив у політичні, правові і соціальні рішення, що визначають досягнення справедливого і міцного миру.

Загальний коментар Комітету CEDAW може посилити захист прав жінок для повного виконання резолюцій 1325 і 1820 на рівні країн та спільнот. І навпаки, актуальність CEDAW для вражених конфліктом районів буде додатково підкреслено двома резолюціями. Іншими словами, всі три міжнародних договори доповнюють один одного і набагато більш ефективні щодо прав людини для жінок, якщо використовуються разом.

Слід також згадати про факультативний протокол до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), що є додатковою до Конвенції угодою, яка дозволяє країнам-учасницям

визнати компетенцію Комітету з ліквідації дискримінації жінок щодо розслідування скарг приватних осіб.

Факультативний протокол прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 6 жовтня 1999 року і набрав чинності 22 грудня 2000 року. На сьогодні він має 80 країн-підписанток і 109 країн-учасниць. У відповідності зі статтею 18 Конвенції, держави повинні представити Комітету звіти про прогрес у впровадженні Конвенції в рамках своєї держави. Оскільки більшість інформації, з якою працює комітет, надходить з цих звітів, було розроблено керівництва з метою допомогти країнам у підготовці точних і корисних звітів.

Початковий звіт описує поточну картину дискримінації жінок у державі, адресовану до конкретних статей Конвенції, і включає не більше 100 сторінок. Держави зобов'язані підготувати і представити цей звіт протягом 1 року після ратифікації CEDAW. Періодичні звіти деталізують прогрес у дотриманні статей CEDAW, включають не більше 75 сторінок і фокусуються на періоді часу з моменту попереднього звіту. Держави-учасниці, як правило, зобов'язані надавати періодичні звіти кожні 4 роки, але якщо Комітет висловлює занепокоєння із приводу становища в державі, він може запитати звіт у будь-який час.

На сьогодні видано 32 таких Рекомендації, останні з них займаються ґендерними аспектами статусу біженця/ки, притулку, громадянства та без громадянства жінок. Рекомендації, прийняті комітетом в його перше десятиліття, були короткими і стосувалися в основному змісту звітів держав та застережень до Конвенції. Починаючи з 1991 року, рекомендації спрямовувались на застосуванні Конвенції керівними державами в конкретних ситуаціях. Формулювання Загальних рекомендацій починається з діалогу між комітетом на теми рекомендацій з різними неурядовими організаціями та іншими органами ООН. Рекомендації готуються членом/кинею комітету, обговорюються та дорацьовуються на наступній сесії і остаточно приймаються на наступній сесії.

Саме в рекомендаціях Комітету від 1989 та 1992 років, не в останню чергу через активну діяльність неурядових органі-

зацій, міжнародна увага повертається до питання насильства проти жінок. Так, у 1989 році державам було рекомендовано включати у свої періодичні звіти інформацію щодо внутрішнього законодавства про захист жінок від всіх видів насильства (включаючи сексуальне насильство, насильство у сім'ї та сексуальні домагання на робочому місці), методи боротьби із цими явищами, наявність підтримки жертв насильства та відповідну статистику.

У 1992 році у рекомендаціях Комітету з'являються визначення ґендерно зумовленого насильства, висновки щодо необхідності здійснення державами конкретних дій щодо ліквідації всіх форм насильства проти жінок та відповідні настанови. Насильство проти жінок було визнане дискримінацією жінок та порушенням прав людини, що дозволило використовувати проти нього інструменти Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 рік). Так питання, яке до того фактично вважалось «приватною справою», було офіційно визнане загальною проблемою у сфері прав людини, що потребує державного та міжнародного втручання.

Позитивний вплив Конвенції втілюється в тому, що на її прикладі держави розвивають своє внутрішнє законодавство у сфері захисту прав жінок, покращують рівень допомоги жертвам насильства, відповідно карають злочинців та зменшують безкарність за такі злочини загалом. Відповідно до статті 18 Конвенції Україна готує і подає на розгляд Комітету періодичні доповіді про виконання положень Конвенції, а саме:

1) під час 15 сесії Комітету (15 січня – 2 лютого 1996 року) Україна захистила Третю періодичну доповідь про виконання положень Конвенції;

2) під час 27 сесії Комітету (3-21 червня 2002 року) Україна захистила об'єднані Четверту та П'яту періодичні доповіді про виконання положень;

3) під час 45 сесії Комітету (січень 2010 року) Україна захистила об'єднану Шосту та Сьому періодичні доповіді про виконання положень Конвенції;

4) 16-17 вересня 2014 року в Україні відбулася презентація Восьмої Державної доповіді про виконання Конвенції ООН

про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Попередній розгляд Восьмої періодичної доповіді відбувся на 66 сесії Комітету 25 липня 2016 року;

5) під час 66 сесії Комітету (14 лютого 2017 року) Україна захистила Восьму періодичну доповідь про виконання положень Конвенції. Наступну доповідь було рекомендовано підготувати до 31 березня 2021 року.

Новий етап міжнародної діяльності з питань розвитку стандартів ґендерної рівності розпочався з проведення четвертої всесвітньої конференції зі становища жінок, яка пройшла в Пекіні з 4 по 15 вересня 1995 року. Це були найбільші збори представників урядів і неурядових організацій, на яких були присутні 17 тис. делегатів, включаючи представників з 189 країн.

Пекінська Платформа дій підтвердила, що права жінок і дівчат є складовою та невід'ємною частиною загальних прав людини і запропонувала низку конкретних заходів із забезпечення дотримання цих прав. На конференції були прийняті фундаментальні історичні документи – Декларація і Платформа дій, в яких чітко викладена стратегічна програма утвердження ґендерної рівності [8].

Одночасно Пекінська Платформа дій концептуально розглянула розширення прав і можливостей жінок у контексті забезпечення рівноправності між жінками і чоловіками, конкретизувала дії урядів і громадських структур щодо рівноправності, а також запровадила поняття ґендерної рівності.

У Платформі дій виокремлені 12 важливіших напрямів діяльності стосовно стану жінок, а саме: жінки і злиденність; освіта і професійна підготовка жінок; жінки та охорона здоров'я; насильство щодо жінок; жінки і збройні конфлікти; жінки й економіка; участь жінок у роботі директивних органів і в процесі прийняття рішень; інституційні механізми покращення становища жінок; права жінок; жінки і засоби масової інформації; жінки і навколишнє середовище; дівчата – діти.

Слід також нагадати, що після прийняття Декларації тисячоліття у 2000 році на Саміті тисячоліття ґендерна проблематика була внесена до Цілей розвитку

тисячоліття ООН. Декларації тисячоліття – це вісім міжнародних цілей розвитку, яких 193 держави-учасниці ООН і, щонайменше, 23 міжнародних організації домовилися досягти до 2015 року. Цілі включали в себе скорочення масштабів крайньої бідності, зниження дитячої смертності, боротьбу з епідемічними захворюваннями, такими, як СНІД, а також розширення всесвітнього співробітництва з метою розвитку [10].

Для України найбільш повне втілення це знайшло в цілі № 3 «забезпечення ґендерної рівності», цілі № 4 «зменшення дитячої смертності», цілі № 5 «поліпшення здоров'я матерів». Система ООН мобілізувала всі сили для досягнення цих цілей.

У вересні 2015 року у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН для прийняття Порядку денного у сфері розвитку на період після 2015 року – «Порядок денний для сталого розвитку – 2030».

Офіційний документ (Резолюція) Генеральної Асамблеї ООН зветься «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) та оголошує новий план дій, орієнтований на виведення світу на траєкторію сталого та життєстійкого розвитку. Порядок денний для сталого розвитку – 2030 визнає, що права людини відіграють ключову роль у розвитку, а ґендерна рівність є необхідною умовою досягнення Цілей сталого розвитку, які особливу увагу зосереджують на вирішенні проблеми нерівності та дискримінації за принципом «нікого не залишити осторонь» та «досягати першими тих, хто лишається поза увагою» [11].

Порядок денний використовує подвійний підхід для просування ґендерної рівності та розширення повноважень жінок та дівчат – ґендерна рівність та розширення повноважень жінок визначається як самостійна ціль (Ціль № 5), а також індикатори з ґендерної рівності включені до всіх інших цілей із зобов'язанням збирати дані, дезагреговані за статтю та віком.

Забезпечення ґендерної рівності було включено до 10 із 17 цілей, 25 з 86 завдань та 45 зі 172 індикаторів Національного Плану Дій «Цілі Сталого Розвитку України» [3].

Міжнародні норми та стандарти у сфері праці (Конвенції) МОП здійснюють унікальну нормотворчу функцію. Кожна конвенція МОП є юридичним інструментом. Після ратифікації і набуття конвенцією чинності держави зобов'язані привести національні законодавства і практику у відповідність до положень конвенції, а також періодично звітувати перед МОП про імплементацію конвенції в законодавство і практику.

Конвенції МОП, спрямовані на просування ґендерної рівності у сфері праці, формують основу для всієї діяльності МОП у цій сфері. До основних конвенцій МОП, де відображені питання ґендерної рівності, належать такі:

1) Конвенція № 100 «Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності» 1951 року (дата реєстрації ратифікаційної грамоти України в Женеві 10 серпня 1956 року);

2) Конвенція № 103 «Про охорону материнства» (переглянута в 1952 році) (дата реєстрації ратифікаційної грамоти України в Женеві 14 вересня 1956 року);

3) Конвенція № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» 1958 року (дата реєстрації ратифікаційної грамоти України в Женеві 4 серпня 1961 року);

4) Конвенція № 122 «Про політику у сфері зайнятості» (дата реєстрації ратифікаційної грамоти України в Женеві 19 червня 1968 року);

5) Конвенція № 156 «Про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками» 1981 року (ратифікована Україною 22 жовтня 1999 року, дата реєстрації ратифікаційної грамоти в Женеві 4 квітня 2000 року) тощо.

Слід нагадати, що Конвенцією МОП № 100 «Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності» 1951 року було визначено принцип однакової оплати праці без дискримінації за ознакою статі. Він реалізовувався через національне законодавство, яке декретувало систему визначення та встановлення винагороди, на підставі чого стали запроваджуватися колективні договори між підприємствами та працівниками.

У 1952 році МОП прийняла Конвенцію № 103 «Про охорону материнства»,

яка надавала права на відпустки жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами. Це спряло вирішенню одного із важливих питань, яке дискримінувало жінок у професійній сфері та обмежувало їх кар'єрний зріст. Жінки, які працювали та готувались народити дитину, незалежно від того, чи перебувають вони у шлюбі, їхнього віку, національності чи релігії, за наявності медичної довідки, яка засвідчує вагітність та строк до пологів, має право на відпустку. Конвенція застосовувалась до жінок, професійно зайнятих у промисловій, непромисловій, сільськогосподарській чи будь-якій-іншій професійній сфері діяльності.

Конвенція № 111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять» виступила на захист жінок шляхом забезпечення їм рівного доступу до професійного навчання у будь-якій сфері зайнятості, рівної оплати та умов праці. Конвенція забезпечувала:

1) співпрацю організацій, підприємств, працівників та належних уповноважених органів щодо дотримання узгодженої політики в питаннях поліпшення відносин відповідних суб'єктів;

2) зміну законодавства та адміністративних інструкцій, що практично були несумісними з введеною політикою;

3) умови з дотримання встановленої політики в діяльності установ із професійного навчання і працевлаштування під керівництвом державних органів;

4) ухвалення відповідного законодавства та розробка програм, які зможуть забезпечувати прийняття і дотримання політики щодо поліпшення відносин та подолання дискримінації.

Конвенція передбачала заходи захисту та допомоги, передбачені в інших прийнятих МОП конвенціях та рекомендаціях, де вирішувалися питання стосовно ліквідації дискримінації за статевою ознакою.

Наступним кроком міжнародних організацій знову стало подолання дискримінації у сфері зайнятості, зокрема згідно із прийнятою МОП у 1964 році на Генеральній конференції Конвенцією № 122 «Про політику у сфері зайнятості». Філадельфійська декларація зобов'язувала МОП сприяти прийняттю програм, що мали на меті досягнення повної зайнятості і підвищення життєвого рівня, боротьбу з без-

робітням, гарантуючи заробітну плату, що могла забезпечувати задовільні умови життя. На підставі цього до обов'язків МОП входило вивчення та розгляд впливу економічних та фінансових аспектів політики у сфері зайнятості. Таким чином, жінки отримали захист щодо свого духовного розвитку та накопичення матеріального блага в умовах свободи, гідності, економічної стійкості і рівних можливостей.

Прийнята у 1981 році Конвенція МОП № 156 «Про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками» з метою досягнення повної рівності чоловіків і жінок та зміни традиційної ролі як чоловіків, так і жінок у суспільстві й у сім'ї, встановлення дійсної рівності ставлення і можливостей для трудящих чоловіків і жінок із сімейними обов'язками, а також між цими та іншими трудящими постановляє, що особи із сімейними обов'язками, які виконують або бажають виконувати оплачувану роботу, можуть здійснювати своє право на це, не зазнаючи дискримінації, і, наскільки це можливо, гармонійно поєднуючи професійні й сімейні обов'язки.

Ця Конвенція поширюється на працюючих чоловіків і жінок, які мають сімейні обов'язки щодо дітей, які перебувають на їхньому утриманні, коли такі обов'язки обмежують їхні можливості підготовки, доступу, участі чи просування в економічній діяльності. Положення цієї Конвенції поширюються також на чоловіків і жінок, які мають зобов'язання щодо інших найближчих родичів-членів їхньої сім'ї, які дійсно потребують на їхній догляд чи допомогу, якщо такі обов'язки обмежують їхні можливості підготовки, доступу, участі чи просування в економічній діяльності.

Стратегія комплексного підходу МОП охоплює два основні компоненти:

1. Урахування ґендерного аспекту в усіх програмах і документах.
2. Розробка цільових заходів, спрямованих на жінок і чоловіків із метою подолання ґендерної нерівності та наслідків дискримінації. Реалізується за чотирма пріоритетними стратегіями МОП. Пріоритети у фундаментальних принципах і правах у сфері праці:

1) відповідно до Конвенцій № 100 і № 111 забезпечення не лише формальної, але й реальної рівності;

2) просування міжнародних стандартів праці, що стосуються материнства та працівника із сімейними обов'язками, охорони праці з метою покращення становища жінок на і поза ринку праці;

3) рівний доступ до виробничих ресурсів;

4) врахування положень Декларації МОП основних принципів та прав у світі праці (1998 рік) та її застосування сприятиме забезпеченню фундаментального права – ґендерної рівності.

Пріоритети в забезпеченні зайнятості та доходів:

1) можливості зайнятості для жінок. Забезпечення рівного доступу до професійного навчання, використання нових технологій та набуття нових навичок із метою усунення професійної сегрегації;

2) викорінення бідності шляхом усунення обмежень для працевлаштування жінок;

3) підтримка найманих працівників і самозайнятих у неформальній економіці;

4) підтримка жінок у сфері менеджменту та підприємництва;

5) розробка спеціальних заходів, що враховують потреби жінок і чоловіків у періоди кризи.

Пріоритети в галузі соціального захисту:

1) зменшення незахищеності у сфері праці через забезпечення безпечних і гідних умов праці, запобігання бідності та соціальної ізоляції, забезпечення доступу до соціального захисту;

2) вироблення рішень, що унеможливають дискримінацію під час доступу до основних сфер соціального захисту, а також охоплення тих, хто позбавлений соціального захисту;

3) забезпечення безпечних, здорових і гідних умов праці. Захист материнства, боротьба із сексуальними домаганнями на робочому місці, покращення умов праці на шкідливих виробництвах;

4) розробка практичних заходів, що сприятимуть чоловікам і жінкам поєднувати сімейні та виробничі обов'язки;

5) вдосконалення управління системою соціального захисту та її ефективності. Підтримка мінімальних соціальних гарантій та гарантій заробітку.

Гендерні пріоритети в соціальному діалозі:

1) внесення гендерних питань до порядку денного соціального діалогу та привернення уваги урядів, асоціацій роботодавців і профспілок;

2) урахування питань статі в діяльності міністерств праці, урядових установ, асоціацій; роботодавців і профспілок;

3) пошук соціальних партнерів у неофіційному секторі з метою розширення представництва;

4) забезпечення гендерного балансу на керівних посадах і на рівні прийняття рішень.

Слід також зазначити, що принцип гендерної рівності визначені в первинному законодавстві ЄС. Рівність між чоловіками та жінками стала частиною «європейського проекту» від самого початку існування ЄС, і принцип гендерної рівності посідає центральне місце в усій його діяльності. Фактично всі основні документи ЄС містять статті про недискримінацію, рівні права та можливості для жінок і чоловіків [6; 7; 10].

Принцип рівності (принцип заборони дискримінації) є одним із принципів функціонування Європейської спільноти і Європейського Союзу. Відповідно до параграфу 2 статті 2 Договору вся діяльність Спільноти «спрямована на усунення нерівності і сприяє досягненню рівності між чоловіками та жінками». Заборона дискримінації викладена у статтях 12 і 13 Договору про заснування Європейської Спільноти, зокрема відповідно до статті 2 завданням Спільноти є, запроваджуючи спільний ринок, економічний та валютний союз, а також виконуючи спільні політики та діяльність, зазначені в статтях 3 та 4, поширювати в межах усієї Спільноти гармонійний, збалансований і стабільний розвиток економічної діяльності, високий рівень зайнятості й соціального захисту, рівність жінок і чоловіків, стабільне та безінфляційне зростання, високий рівень конкурентоспроможності й конвергенції економічних показників, високий рівень захисту й поліпшення стану довкілля, підвищення рівня та якості життя, економічну й соціальну згуртованість та солідарність держав-членів.

Принцип рівності чоловіків і жінок також було закріплено в Хартії основних прав Європейського Союзу (Charter of Fundamental Rights of the EU), зокрема у статті 21, яка забороняє дискримінацію будь-якого роду, зокрема, за ознакою статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігій або переконань, політичних або інших поглядів, належності до національних меншин, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або сексуальної орієнтації та статті 23, яка гарантує забезпечення рівності між чоловіками та жінками в усіх галузях, у т.ч. в галузі працевлаштування, роботи та винагороди за працю. Неприпустимість дискримінації є важливішим принципом основних прав особистості (стаття 21 Хартії).

У Консолідованих версіях Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу 2010 року у статті 2 також зазначено, що: «Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, які належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків».

Європейський Союз, затверджуючи принцип рівних можливостей, головну увагу зосередив на новій гендерній концепції, суть якої полягає в переході від принципу однакового ставлення, що передбачає рівні права і можливості для всіх громадян – до стратегії позитивної дії. Ця стратегія передбачає зміщення акцентів із забезпечення рівних можливостей до забезпечення відповідних соціальних умов, які сприяли б утвердженню фактичної гендерної рівності. Для покращення ситуації Європейська Комісія вважає за необхідне інтегрувати принцип гендерної рівності в стратегії, які впливають (прямо чи опосередковано) на життя жінок і чоловіків. У зв'язку із цим в 1996 році Європейською Комісією було застосовано комплексний підхід інтеграції гендерних пріоритетів у політику – гендерний мейнстрімінг (Gender mainstreaming).

Крім того, у травні 2006 року Радою європейських муніципалітетів і регіонів була запроваджена Європейська хартія з питань рівності між жінками та чоловіками в суспільному житті. Хартія була підтримана Європейською комісією. Цей документ призначений для органів місцевого самоврядування і пропонує взяти на себе зобов'язання використовувати наявні повноваження і партнерства для досягнення більшої рівності своїх громадян. Визначено шість принципів Хартії:

1) рівність жінок і чоловіків є основним правом людини;

2) різноманітні теми дискримінації, що спираються на сексистські упередження, упередження щодо релігії, інвалідності, сексуальної орієнтації, соціально-економічної ситуації, повинні бути порушені з метою забезпечення рівності позиції жінок і чоловіків;

3) стала участь жінок і чоловіків у процесі прийняття рішень для демократичного суспільства;

4) виключення всякого роду стереотипів і думок, що впливають із них;

5) врахування місцевою і муніципальною владою потреб жінок і чоловіків в рівній мірі;

6) ретельне планування використання коштів.

Втілення в життя принципів ґендерної рівності було підсилено створенням у 2006 році Європейського інституту з питань ґендерної рівності (European Institute for Gender Equality), метою діяльності якого є інтегрування принципів рівності в політику ЄС та країн-членів, подолання дискримінації за статевою ознакою, сприяння підвищенню обізнаності громадян з питань ґендерної рівності.

У 2011 році сталася значна подія, яка зробила істотний вплив на розвиток європейського та міжнародного права у сфері ґендерної рівності. 11 травня 2011 року у Стамбулі, Туреччина, була прийнята Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, або Стамбульська конвенція (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence; Istanbul Convention). Метою кон-

венції є попередження насильства, захист постраждалих та «покінчення з безкарністю злочинців».

За даними офіційного сайту Конвенції, станом на 25 жовтня 2018 року її підписали 46 країн та Європейський Союз. Україна підписала Конвенцію 7 листопада 2011 року, але досі не ратифікувала її. Проект Закону про ратифікацію Конвенції був повернутий на доопрацювання до Комітету 17 листопада 2016 року і з того часу до жодного порядку денного засідань Верховної Ради України не включався.

Стамбульська конвенція є певною мірою революційним документом, адже вона:

1) є першим міжнародним юридично обов'язковим актом, що стосується саме насильства щодо жінок, потенційно відкритий для будь-якої країни у світі;

2) є комплексним документом, бо охоплює низку заходів із запобігання та протидії насильству, захисту його жертв, переслідування та покарання кривдників і вбудовані підходи;

3) визнає насильство стосовно жінок водночас і порушенням прав людини, і видом дискримінації;

4) встановлює чіткий зв'язок між досягненням рівноправності між жінками і чоловіками та викоріненням насильства над жінками;

5) пропонує державам встановити кримінальну відповідальність за основні види насильства стосовно жінок (такі як переслідування, примусовий шлюб, ушкодження жіночих геніталій, примусовий аборт, примусова стерилізація) і забезпечити належні та ефективні міри покарання за насильство;

6) пропонує підхід для ефективного припинення насильства стосовно жінок та домашнього насильства, що закликає всі відповідні залучені органи, установи та громадські організації до координованої співпраці;

7) є оснащеною потужним і незалежним механізмом контролю реалізації на національному рівні, в якому активну роль грають національні парламентарі.

Конвенція надає країнам-учасникам комплексну юридичну базу, стратегії та заходи, засновані на найкращому досвіді запобігання та протидії насильству

стосовно жінок та домашньому насильству. Її основними цілями є такі:

1) захист жінок від усіх видів насильства та запобігання, переслідування і викорінення насильства над жінками та домашнього насильства;

2) сприяння викоріненню всіх видів дискримінації щодо жінок, сприяння рівноправності між жінками та чоловіками та розширення прав жінок;

3) захист і допомога всім постраждалим від насильства над жінками та домашнього насильства;

4) сприяння міжнародній співпраці, спрямованій проти цих видів насильства;

5) забезпечення підтримки та допомоги організаціям і правоохоронним органам у співпраці між собою з метою запровадження інтегрованого підходу до викорінення насильства стосовно жінок та домашнього насильства.

Започаткована у 2012 році Трансверсальна (наскрізна) програма ґендерної рівності (Transversal Programme on Gender Equality) спрямована на забезпечення стандартів ґендерної рівності, втілення їх державами-членами за допомогою різних заходів, включаючи стратегії досягнення ґендерної рівності. Трансверсальна програма ґендерної рівності передбачає, що всі керівні, консультативні та моніторингові органи Ради Європи повинні підтримувати і сприяти досягненню стратегічних цілей Стратегії, зокрема заохочувати їх, брати ініціативу відповідно до мандата, враховуючи свій статус і ресурси.

У рамках реалізації Трансверсальної програми було прийнято Стратегію Ради Європи «Стратегія ґендерної рівності 2014–2017» (Gender Equality Strategy 2014–2017), яка у сфері прав людини та ґендерної рівності сприяла розробці узгодженої правової та політичної схеми, спрямованої на забезпечення прав жінок та надання державам-членам Ради Європи можливості наблизитись де-факто до ґендерної рівності.

7 березня 2018 року було запроваджено нову Стратегію ґендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки. У новій Стратегії до зазначених вище цілей додається нова проблематика, викликана сучасною геополітичною ситуацією;

б) захист прав мігранток, біженок, жінок і дівчат, які шукають притулку.

Нова Стратегія спирається на величезний правовий та політичний атрибут Ради Європи щодо ґендерної рівності, а також досягнення першої Стратегії Ради Європи з питань ґендерної рівності на 2014–2017 роки. Це пов'язує їх як із поточним економічним контекстом, так і з політичним впливом у Раді Європи, включаючи основні пріоритети Організації. У новій Стратегії визначені цілі та пріоритети Ради Європи, методи роботи та основні партнери, а також заходи, необхідні для покращення видимості результатів.

Іншим ключовим документом у галузі сприяння розвитку ґендерної рівності ЄС є Європейський консенсус з розвитку (The European Consensus on Development). Консенсус визначає загальні цінності, цілі, принципи та зобов'язання, які виконують Європейська Комісія та країни – члени ЄС у межах політики сприяння розвитку. Європейський консенсус з розвитку є спільною заявою країн-членів ЄС, Ради Європи, європейських парламентів і Європейської Комісії стосовно політики сприяння розвитку, що проводиться ЄС. Ця заява відображає прихильність принципам підвищення ефективності наданої допомоги та закликає до посилення її координації та гармонізації.

У контексті співробітництва з метою розвитку Європейський консенсус визнав досягнення ґендерної рівності окремою ціллю, яка може бути визначена з трьох основних принципів співробітництва ЄС (скорочення бідності, демократичні цінності, національний розвиток).

ґендерні питання є важливою складовою Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. Підписана у 2014 році згадана Угода зобов'язує до гарантування рівних можливостей для жінок та чоловіків у сферах працевлаштування, освіти, навчання, економіки, у суспільстві та прийнятті рішень.

Важливою складовою частиною Угоди є її п'ятий розділ «Економічне та галузеве співробітництво». У зазначеному розділі в ст. 419 глави 21 «Співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей», зокрема, йдеться про сфери співробітництва, а

саме про те, що сторони Угоди «посилюють діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, ґендерної рівності та недискримінації». У ст. 420 цієї ж глави визначено цілі зазначеного співробітництва, і в пп. l та m ідеться про ґендерну рівність та недискримінацію, а саме: у п.п. l – про забезпечення ґендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень; у п.п. m – про подолання дискримінації в усіх її формах та проявах.

Додатком XL до глави 21 Угоди в підрозділі «Антидискримінація та ґендерна рівність» уточнюються терміни упровадження директив щодо дотримання вищезазначених положень із дати набрання чинності Угодою, а саме:

– Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 р., що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності. Метою цієї директиви є створення системи для боротьби з дискримінацією на основі релігії або віросповідання, обмеженості фізичних можливостей, віку або сексуальної орієнтації у питаннях зайнятості та професії. Директива встановлює загальні рамки рівності поводження у сфері зайнятості та професійної діяльності, зокрема в доступі до зайнятості, при професійному навчанні, просуванні по службі та у відношенні умов праці, які охоплюють і ґендерні відносини в публічному управлінні. Її положення має бути упроваджено протягом чотирьох років;

– Директива Ради № 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 р. про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів і послуг. Дана директива передбачає виключення непрямой та прямої дискримінації у доступі до товарів та послуг.

– Директива Ради № 96/34/ЄС від 3 червня 1996 р. про рамкову угоду щодо батьківської відпустки, укладену СКПРЕ (Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи), ЄЦРП (Європейський центр роботодавців і підприємств) та ЄКПС

(Європейська конфедерація профспілок). Ця директива передбачає запровадження батьківської відпустки у зв'язку із усиновленням дитини, якій більше трьох років. Така відпустка повинна тривати 3 роки; вона передбачає скорочення робочого часу для жінок та чоловіків і визнання права відсутності на роботі через хворобу чи нещасний випадок з дитиною або родичем. Ця норма має застосовуватись як у державних, так і приватних установах. Ще одним важливим аспектом цієї директиви є неможливість передавання відпустки по догляду за дитиною іншому члену подружжя. Тобто якщо чоловік взяв на себе цей обов'язок, то він не зможе потім передати його дружині. Її положення мають бути упроваджені протягом трьох років;

– Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць (десята окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви № 89/391/ЄЕС). Ця директива стосується поліпшення безпеки та гігієни праці для вагітних працівниць, жінок, які недавно народили, або годувальниць. Її положення мають бути упроваджені протягом трьох років;

– Директива Ради № 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 р. про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення. Директива пропонує рівне ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення. Перш за все, ідеться про випадки інвалідності, безробіття, травмування через виконання службових обов'язків, нещасні випадки. Її положення мають бути упроваджені протягом трьох років.

Крім того, Стратегією комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки окреме місце присвячено питанням ґендерної рівності задля підвищення рівня поінформованості широких верств населення про європейські цінності та стандарти щодо верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, забезпечення ґендерної рівності та подолання дискримінації в усіх її формах та проявах.

Таким чином, державою ратифіковані основоположні міжнародні договори у сфері протидії дискримінації, що стає правовою основою упровадження міжнародних стандартів принципу недискримінації у внутрішнє законодавство, у т.ч. з питань ґендерних відносин, у публічному управлінні України.

Висновки та пропозиції. Пріоритетним напрямом діяльності більшості міжнародних організацій (зокрема, ООН, Ради Європи, ЄС та інших) стало вироблення та упровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення ґендерної рівності. Результатом цієї роботи стала розробка потужної міжнародної правової бази з цього питання.

Разом із тим в умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління важливим завданням є упровадження стандартів ґендерної рівності у діяльність усіх органів державної влади. Одним із найбільш пріоритетних завдань реалізації державної ґендерної політики в Україні на сучасному етапі є упровадження у національне законодавство основних міжнародних стандартів та норм, що зумовлює ратифікацію Верховною Радою України таких важливих міжнародних документів, як Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (або Стамбульська конвенція) та ін.

На всіх етапах реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, має бути передбачено здійснення відповідних заходів щодо забезпечення ґендерної рівності як складової частини принципів державного управління. Стратегія має забезпечити розв'язання ґендерного дисбалансу у сфері державної служби та управління людськими ресурсами.

Разом із тим важливо забезпечити реалізацію Закону України «Про державну службу», який визначає, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби – заборони всіх форм і проявів дискримінації, відсутності необ-

ґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу» (пункт 7 частини першої статті 4). Таким чином, ґендерний паритет на державній службі має постати збалансованою участю жінок та чоловіків у процесах державного управління.

Важливим пріоритетом реалізації державної ґендерної політики є також розвиток національного ґендерного законодавства у сфері подолання дискримінації та домашнього насильства, а також у сфері безпеки та оборони.

Необхідним завданням подальшої реалізації реформи державного управління є створення сприятливих умов для забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп в усіх органах державної влади тощо.

Список використаної літератури:

1. Марценюк Т. Гендер для всіх. Виклик стереотипам. Київ : Основи, 2017. 256 с.
2. Марценюк Т. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 44 с.
3. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://rada.gov.ua/en> (дата звернення: 11.08.2020).
4. Analyzing Gender. Women and Men in Development. Stockholm : SIDA, 2003.
5. Desk Research of the Surveys of IDPs. – UNHCR, December 2017.
6. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques / G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum. 3ème éd. Paris : Dalloz, 2001. 287 p.
7. Raynaud P. Dictionnaire de philosophie politique / P. Raynaud, S. Rials. Paris : PUF, 1996. 395 p.
8. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended. Nauka I Studia, Przemysl, 2014. № 10(120). P. 94.
9. Global Issues. Governance/ United Nations. URL : <https://www.un.org/en/globalissues/governance> (дата звернення: 11.08.2020).
10. Recommendation CM/Rec (2019)1 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating

sexism. URL : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168093b26a (дата звернення: 11.08.2020).

11. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management / Council of Europe. Strasbourg. 397 p. URL : <https://wcd.coe.int> (дата звернення: 11.08.2020).

Shcherbak N. International standards on gender equality issues and their implementation in Ukraine (in the context of the public administration reform)

The article provides a deep analysis of the issues related to the elaboration and further development of the international standards in the field of gender equality. It is justified that this issue becomes extremely important in the framework of the public administration reform implementation in Ukraine.

It is explained that gender equality issues are secured by a number of the important legal and normative acts. An important objective is to ensure the integration of the gender approach in all directions of the international policy.

It is also highlighted the activity of the different international organizations (UN, Council of Europe, European Union etc.) in the field of ensuring gender equality standards. It is noted that "gender" is a complex notion and there are different definitions in the scientific literature. It includes the different aspects from the different spheres: social, economic, cultural, humanitarian etc.

It is underlined that the gender equality is also equal legal status of women and men as well as equal opportunities for its realization. It allows the possibility for the representatives of both sexes to have equal right regarding their participation in all spheres of the public life. Taking into account the above-mentioned, it is analyzed the State mechanism for ensuring gender equality as a well-structured system of the international, national, regional and local organizational structures (of public or civic importance) focused on the consolidation of the gender equality principles in all spheres of the public life and the practical implementation of the developed gender strategies (according to the defined objectives of the State gender policy).

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding further implementation of the international gender equality standards in the national legislation of Ukraine (in particular, taking into account the priorities of the public administration reform).

Key words: *legislation, international organizations, gender, gender equality, standard, public administration, reform.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.23>

М. В. Барановський

аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ НОВІТНІХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаються особливості здійснення реформ у сучасній фіскальній політиці, які спрямовані на виконання всіх зобов'язань перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом і були визначені Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Ці реформи розпочалися із законодавчих ініціатив у вересні 2018 року й були спрямовані на впровадження нових організаційно-правових механізмів у функціонування фіскальної системи в Україні. Звернули увагу, що були створені два самостійні центральні органи виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій і митній сферах – Державна податкова служба України й Державна митна служба України.

Однак натепер (кінець 2020 року) ті кроки в реформуванні державної фіскальної політики України, що були визначені з 2018 року, ще не завершені. Відповідно й надалі досить сконцентрованою залишається увага управлінців, політичних діячів, наукової спільноти й громадянського суспільства на необхідності реалізації намічених цілей у сучасній державній фіскальній політиці.

Метою статті є розкрити особливості формування новітніх організаційно-правових механізмів функціонування інститутів фіскальної служби в сучасній Україні.

Доведено, що з 2017 року відбулися суттєві зміни в реорганізації органів фіскальної служби. Відповідно, проводилося формування нової організаційної структури за функціональним призначенням, трансформація окремих юридичних осіб у структурні підрозділи Державної податкової служби України й Державної митної служби України із чіткою управлінською вертикаллю. Такі організаційно-правові зміни в системі фіскальних органів в Україні дозволили забезпечити ефективніше їх функціонування в майбутньому.

У статті звернули увагу, що, не зважаючи на суттєві зрушення в реалізації намічених реформ із метою виконання зобов'язань перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом, визначених Угодою про Асоціацію, все ж процес цей натепер незавершений. Відповідно, необхідні ще великі зусилля для досягнення поставленої мети на рівні забезпечення всіх механізмів публічного управління в цій сфері.

Ключові слова: фіскальна служба, фіскальна система, фіскальна політика, податкова служба, митна служба.

Постановка проблеми. Значна увага міжнародної спільноти до демократичних перетворень в Україні особливо була прикута з 2014 р. Це був початок епохи здійс-

нення конкретних кроків щодо реалізації державної політики в напрямку євроінтеграції. Вирішальну роль на цьому шляху зіграло підписання у 2015 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, яка набрала чинності 1 вересня 2018 р.

Зазначеним міжнародним документом, відповідно, на правовому рівні закріпилися певні зобов'язання України перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом щодо впровадження необхідних реформ у всіх сферах життєдіяльності держави з метою наближення України до європейських стандартів демократичного цивілізованого суспільства. Одним із зазначених зобов'язань стала необхідність проведення реформ і в державній фіскальній політиці в Україні.

Загалом за часів Незалежності фіскальна система в Україні зазнала суттєвих трансформацій. У своїй статті «Еволюція інститутів фіскальної служби України» звернули увагу на шість етапів розвитку інститутів фіскальної служби (митної та податкової служб), котрі на певних етапах існували як самостійні органи, а в інших моментах зливалися в один державний орган влади (зокрема, у 2012 р. було створено Міністерство доходів і зборів, у 2014 р. – Державну фіскальну службу (далі – ДФС)) [1]. І останнім етапом змін, котрі продовжуються і до нині, стало реформування Державної фіскальної служби, в результаті якого цей орган влади поділили на дві окремі служби – Державну податкову службу України й Державну митну службу України.

Натепер залишаються ще суттєві проблеми в реалізації всіх цілей, визначених сучасною державною фіскальною політикою України. Відповідно, необхідна увага всього громадського суспільства й участь науковців у розв'язанні всіх зазначених питань і подоланні викликів, які можуть стати на перешкоді цих процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті проаналізували наукові джерела вітчизняних вчених Л.М. Дубчак, С.В. Онишко, А.К. Саварець, Є.В. Шевчук, в котрих розглядаються проблеми нагальності реформ у публічному управлінні з метою реалізації державного курсу на Євроінтеграцію та забезпечення національної безпеки, а також важливості трансформації фіскальної служби в умовах сьогодення.

Додатково в межах актуального дослідження звернулися до аналізу законодавства, яке регулює функціонування інститутів фіскальної служби та яким про-

вадяться нагальні зміни в організаційно-правових засадах її функціонування.

Звернулися і до авторських наукових публікацій, у котрих досліджувалися проблеми формування та еволюції фіскальної служби в Україні (Барановський, 2019 р.). Наукові пошуки в цій сфері дозволяють створити цілісну систему уявлень про розвиток державної фіскальної політики в сучасній Україні.

Мета статті – розкрити особливості трансформації фіскальної системи й формування новітніх організаційно-правових механізмів функціонування інститутів фіскальної служби в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу.

Новітні реформи в державній фіскальній політиці розпочалися із законодавчих ініціатив, спрямованих на впровадження нових організаційно-правових механізмів діяльності фіскальної системи в Україні. Уже у 2018 р. була проведена суттєва робота щодо ініціювання законодавчих змін, спрямованих на вдосконалення чинного податкового й митного законодавства України, наближення його до законодавства Європейського Союзу, в тому числі в співпраці з представниками компетентних органів іноземних держав [3, с. 2].

Також із цього часу було вжито комплекс заходів щодо реорганізації ДФС із метою провадження її діяльності в рамках однієї юридичної особи, а також упорядкування та систематизації покладених функцій як на центральному, так і на регіональному рівнях [3, с. 2].

Проведення реформ Державної фіскальної служби було покликане необхідністю побудови якісної системи адміністрування податків і зборів. Це можливо було б шляхом вдосконалення її організаційної структури за функціональним принципом і створення добрих умов для забезпечення належної координації її роботи.

Таким чином, ДФС взяла керунок на самореформування з впровадженням таких заходів:

1) вдосконалення організаційної структури за функціональним призначенням органу влади ДФС, котрий реалізує податкову й митну політику;

2) створення підґрунтя для демілітаризації податкових органів;

3) покращення якості сервісів, що надаються платникам податків;

4) підвищення прозорості й підзвітності роботи податкових і митних органів влади;

5) виконання зобов'язань, взятих Україною перед Міжнародним валютним фондом, і зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) [10].

Ще у 2017 р. Міністерством фінансів України спільно з Державною фіскальною службою розпочався проєкт із комплексної реформи ДФС, який був розроблений Мінфіном, ДФС і міжнародними партнерами України. У результаті в червні 2017 р. була створена Міжнародна рада з представників ЄС, Німеччини, Канади, США, а також Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) і Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) із метою проведення моніторингу перебігу відповідних реформ, визначення пріоритетів, здійснення координації робочої групи й надання підтримки реалізації реформ.

Конкретними кроками в реалізації реформи стало прийняття 18 грудня 2018 р. Постанови Кабінету Міністрів № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України й Державної митної служби України». Згідно із зазначеним документом центральними органами виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій і митній сферах стали Державна податкова служба України й Державна митна служба України. Зазначені державні органи мають координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [8].

Наступним кроком в забезпеченні реформ у фіскальній державній політиці було схвалення Кабінетом Міністрів України Концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику [4]. Актуальним документом визначилися такі напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику:

– спільні напрями реформування двох органів: «оптимізація організаційної та функціональної структури; вдосконалення процедури адміністративного

оскарження; управління інформаційними системами й технологіями; розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності й антикорупційні заходи; прозорість і контрольованість реформи;

– напрями реформування в частині реалізації державної податкової політики: стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів; управління ризиками, податковий контроль та аудит; удосконалення роботи, спрямованої на погашення податкового боргу; протидія розмиванню податкової бази й посилення функції аналізу трансфертного ціноутворення;

– напрями реформування в частині реалізації державної митної політики: сприяння безпеці й міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури, електронних технологій і сервісів для міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я та безпеки навколишнього природного середовища й боротьба з незаконним перемищенням наркотичних засобів і зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва» [4].

У результаті визначених у державі цілей щодо реформування фіскальної системи 7 грудня 2018 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) № 1202 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику». Цим документом були визначені основні завдання міжвідомчої робочої групи, що стосувалися:

1) підготовки пропозицій щодо реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику, й плану заходів із реалізації концептуальних напрямів її реформування;

2) визначення шляхів, механізмів і способів розв'язання проблемних питань, що виникають під час реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику-у;

3) удосконалення нормативно-правової бази з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику [9].

Значним внеском у проведення зазначених реформ надалі стало прийняття таких нормативно-правових документів:

– Постанови КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України й Державну митну службу України» (№ 227 від 06 березня 2019 р.), відповідно, затверджувалися «Положення про Державну податкову службу України» й «Положення про Державну митну службу України» [7];

– Постанови КМУ «Питання Державної податкової служби» (№ 395 від 15 травня 2019 р.) [6].

Так, Положенням про Державну податкову службу України були визначені правові засади функціонування зазначеного державного органу й особливості його організаційної структури.

Зокрема, щодо організаційної структури, Державну податкову службу (далі – ДПС) України очолює Голова ДПС, який також має заступників, зокрема одного першого, які призначаються на посаду й звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства [7].

Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції ДПС, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в ДПС може утворюватися колегія. Граничну чисельність державних службовців і працівників ДПС затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру апарату ДПС затверджує її Голова за погодженням із Міністром фінансів. Штатний розпис, кошторис апарату ДПС затверджує Голова ДПС за погодженням із Мінфіном [7].

Згідно з Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Постановою КМУ, визначені правові засади функціонування Державної митної служби й особливості її організаційної структури [7].

Так, очолює Державну митну службу України Голова Держмитслужби, який має своїх заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду й звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства. Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції Держмитслужби, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Держмитслужби може утворюватися колегія [7].

Граничну чисельність державних службовців і працівників Держмитслужби затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру апарату Держмитслужби затверджує її Голова за погодженням із Міністром фінансів. Штатний розпис, кошторис апарату Держмитслужби затверджує Голова Держмитслужби за погодженням із Мінфіном [7].

Держмитслужба є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України й своїм найменуванням, прапором, власними бланками, рахунками в органах Казначейства й банках [7].

З метою забезпечення здійснення заходів з утворення Державної податкової служби була прийнята Постанова уряду «Про питання державної податкової служби» (15 травня 2019 р.), якою була встановлена гранична чисельність працівників апарату Служби та її територіальних органів шляхом зменшення граничної чисельності працівників ДФС та її територіальних органів [6].

За умови всіх позитивних зрушень у реалізації намічених реформ із метою виконання зобов'язань перед ЄС і МВФ, визначених Угодою про Асоціацію, все ж процес цей на тепер незавершений.

Згідно з планами уряду на 2020 р., Кабінетом Міністрів України на чолі з прем'єр-міністром Денисом Шмигалем планувалася ліквідація ДФС до кінця 2020 р., яка була утворена ще у 2012 році, та створення нового органу – Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ), основною функцією якого мала стати боротьба з економічною злочинністю.

Однак із метою повної легалізації нового органу необхідне прийняття Закону України «Про Бюро економічної безпеки». Ураховуючи складнощі організаційно-правового характеру, остаточна ліквідація ДФС можлива за певний період (тут потрібно бути готовим до того, що цей процес може затягнутися на рік після прийняття зазначеного Закону, оскільки це тривала процедура, що передбачає розв'язання всіх кадрових питань, передачі майна, озброєння, конфіскації, врегулювання питань навколо окупованих територій).

Крім того, необхідне врахування того моменту, що зазначені питання ліквідації

ДФС і створення БЕБ ускладнюються тим, що ДФС є правонаступницею багатьох у попередній історії розвитку фіскальної служби державних структур, зокрема, Міністерства доходів і зборів.

Натепер у структурі ДФС залишається податкова міліція та персонал, який забезпечує її діяльність: бухгалтерія, кадри тощо. Податкова міліція залишена в системі ДФС з вересня 2019 р. урядом Олексія Гончарука за поданням Мінфіну. Основною функцією податковою міліції наразі є розслідування кримінальних проваджень і проведення розшукових дій.

Також, як зазначила 23 серпня 2019 р. Міністр фінансів України Оксана Маркарова, завершальним етапом реформи Державної фіскальної служби в Україні має стати створення єдиної Служби розслідувань фінансових злочинів [11].

Важливими кроками в реформуванні ДФС стало схвалення за основу 3 вересня 2020 р. Верховною Радою України законопроекту, яким передбачається ліквідація податкової міліції, а функцію розслідування економічних злочинів передбачається передати Бюро економічної безпеки (замість Служби безпеки України). Проте такі законодавчі ініціативи були зупинені, оскільки фінансовий комітет парламенту 28 вересня 2020 р. «не зміг зробити» БЕБ єдиним слідчим органом, який розслідує оборудки бізнесу.

Проте вважаємо, що завершення реформ у державній фіскальній системі надзвичайно актуальне й важливе в системі публічного управління, оскільки створює умови для реалізації стратегічного курсу держави на євроінтеграцію і є умовою забезпечення національної безпеки. Адже національна безпека, як зазначає Л.М. Дубчак, «складає цілісну систему управління», куди входять поміж інших і всі державні органи влади [2, с. 230], в тому числі й податкова й митна служби.

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснені суттєві кроки в проведенні реформ у сучасній державній фіскальній політиці України все ж ще не можна вважати завершеними. Відповідно, необхідні ще великі зусилля для досягнення поставленої мети на рівні забезпечення всіх механізмів публічного управління в цій сфері.

Однак стверджуємо, що з 2017 р. відбулися суттєві зміни в реорганізації органів фіскальної служби. Це здійснювалося шляхом формування нової організаційної структури за функціональним призначенням, трансформації окремих юридичних осіб у структурні підрозділи Державної податкової служби України й Державної митної служби України із чіткою управлінською вертикаллю. Такі організаційно-правові зміни в системі фіскальних органів в Україні дозволять забезпечити ефективніше їх функціонування в майбутньому.

Перспективою подальших досліджень можуть стати науково-теоретичні й науково-прикладні дослідження та розробки, зміст яких детальніше й ширше дозволить проаналізувати особливості організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів фіскальної служби, що дасть можливість вивести на ефективніший рівень їх функціонування.

Список використаної літератури:

1. Барановський М.В. Еволюція інститутів фіскальної служби України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Випуск 14. С. 23–28. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/6.pdf>.
2. Дубчак Л.М. Формування правових засад системи державного управління у сфері національної безпеки України. *Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : збірник матеріал круглого столу, м. Київ, 18 квітня 2018 року. Київ, ІПК ДСЗУ, 2018. С. 228–231. URL: <http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/materialy1.pdf>.
3. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 р. Київ, 2019. 112 с. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>.
4. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-%D1%80#Text>.
5. Онишко С.В., Шевчук Є.В. Фіскальна децентралізація як індикатор модернізації фінансової системи України. *Актуальні економічні, фінансові та правові питання в умовах євроінтеграції та глобальної*

- конференції : III Міжнародна науково-практична конференція, м. Ірпінь, 26–27 лютого 2019 р. / Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. С. 32–34. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/3493/1/3707_IR.pdf.
6. Про питання Державної податкової служби : Постанова КМУ від 15 травня 2019 р. № 395 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi>.
 7. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова КМУ від 06 березня 2019 р. № 227 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
 8. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1200 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text>.
 9. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : Постанова КМУ від 7 грудня 2018 р. № 1202 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2018-%D0%BF#Text>.
 10. Реформа ДФС. Офіційний сайт «Міністерство фінансів України». <https://mof.gov.ua/uk/reform-of-the-sfs-customs>.
 11. Реформа ДФС завершиться створенням єдиної Служби розслідувань. *Укрінформ*. 23 серпня 2019 р. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2765929-reforma-dfs-zaversitsa-stvorennam-edinoi-sluzbifinrozsliduvan-markarova.html>.
 12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984-011 (у редакції від 30 листопада 2015 р.), ратифікований за підставою № 1678-VII, набрав чинності 01 вересня 2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
 13. Саварець А.К. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Консультативна робота. 2017. 24 с. URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf.

Baranovskyi M. Formation of organizational and legal functioning mechanisms of fiscal service institutes

The article reviews the features of the reforms implementation in modern fiscal policy, which are aimed at fulfilling all obligations to the EU and the International Monetary Fund defined by the Association Agreement with the EU. These reforms were started with legislative initiatives in September 2018 and were aimed at introducing new organizational and legal mechanisms in the functioning of the fiscal system in Ukraine. It was noted that two independent central executive bodies were established to ensure the implementation of state policy in the tax and customs spheres – the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine.

However, for today (end of 2020) those steps in reforming Ukraine's state fiscal policy, which have been defined since 2018, have not yet been completed. Accordingly, the sufficient attention of managers, politicians, academics and civil society is remained to achieve the planned goals in the state fiscal policy.

The purpose of the article is to reveal the features of the formation of the latest organizational and legal functioning mechanisms of the fiscal service institutions in Ukraine.

It is proved that since 2017 there have been significant changes in the reorganization of the fiscal service. Correspondingly, the formation of a new organizational structure according to functional purpose was carried out and the transformation of individual legal entities into structural units of the State Tax Service with a clear management vertical was conducted. Such organizational and legal changes in the system of fiscal authorities in Ukraine will ensure their more efficient functioning.

It was considered in the article that despite significant progress in the implementation of the planned reforms in order to fulfill the obligations to the EU and the IMF defined by Association Agreement, this process is still incomplete. Accordingly, more efforts are needed to achieve this goal at the level of ensuring all mechanisms of public administration in this area.

Key words: *fiscal policy, fiscal system, tax service, customs service.*

УДК 351+342

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.24>

А. А. Бернацький

аспірант кафедри державного управління
філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті зазначається, що адміністративно-територіальне реформування – це зміни на законодавчій основі системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.

Визначається, що адміністративно-територіальне реформування в країні на будь-якому етапі історичного розвитку є важливою та складною проблемою державної політики. Саме адміністративно-територіальне реформування є територіальною та соціально-економічною основою для побудови й функціонування всіх рівнів влади, поліпшення діяльності різних ланок апарату управління та вимагає належного наукового обґрунтування структури території регіонів, що забезпечує організацію ефективного освоєння, розвитку й використання ресурсів, сприяючи швидкому стабільному регіональному й місцевому розвитку окремих регіонів держави, створенню правових і матеріальних передумов для прискорення соціально-економічного й культурного розвитку країни в цілому.

Зазначається, що бюрократизація та надмірна централізація публічної адміністрації, її закритість від суспільства гальмують процес проведення соціально-економічних перетворень. Сучасна адміністративна реформа повинна розглядатися не як нова або чергова кадрово-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що вимагає проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади. Широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечити кардинальні перетворення нинішньої неефективної системи державного управління, перетворивши її з гальма економічних і соціальних процесів в один із визначальних факторів прискорення розвитку держави.

Звертається увага, що реформа повинна мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів та аспектів системи державного управління на основі вивчення та осмислення досвіду країн, де адміністративно-територіальні реформи успішно здійснено, й вони діють ефективно.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація.

Постановка проблеми. В умовах сучасного економічного, управлінського й політичного становища, що проявилось в протистоянні різноманітних сил, перед Україною гостро постала проблема територіальної організації держави. Від її якнайшвидшого розв'язання багато в чому залежить ефективний розвиток держави, зміцнення територіальної єдності й цілісності країни, реальне підвищення життєвого рівня основної маси народу.

В Україні зміни адміністративно-територіального устрою переконують нас, що поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці має здійснюватися не для розв'язання ситуативних проблем, а базуватись на певних перспективних принципах, дотримання яких має сприяти поліпшенню стандартів життя, розвитку місцевого самоврядування, наближенню різного роду послуг до населення. Серед таких принципів можна відзначити: пропорційність; компактність; доступність; спадкоємність; гнучкість, адаптивність і саморегульованість.

Нині всі розуміють, що проблеми адміністративно-територіального устрою України складні й надважливими для її життєдіяльності. На цей процес впливають природні умови, соціально-економічні, культурні, національні й інші фактори. В історії країни важливе місце займає і політичний фактор, який часто відіграв значущу роль у становленні адміністративно-територіального устрою держави.

У такому аспекті слід відзначити, що адміністративно-територіальний устрій є однією з найважливіших складових частин територіальної організації суспільства. В умовах розвитку України роль адміністративно-територіального устрою особливо важлива через «просторовість» території та різноманітність економічних, географічних, демографічних, природних і національних умов [1, с. 43].

Також варто акцентувати увагу на тому, що адміністративно-територіальний устрій у сучасному суспільстві – це не просто перелік географічних назв території, а складний державно-правовий механізм, тісно пов'язаний із державною та суспільною формами управління, який є базою для економічної, політичної, ідеологічної та організаторської діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження сфери державного управління щодо адміністративно-територіального реформування подані в наукових працях таких дослідників, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Р. Безсмертний, Ю. Битяк, Р. Войтович, В. Воротін, І. Горленко, Б. Данилишин, М. Долішній, Ф. Заставний, Р. Калюжний, В. Князев, О. Копиленко, Н. Лікарчук, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Паламарчук, М. Пістун, В. Поповкін, М. Пухтинський, С. Саханенко, С. Серьогін, А. Чемерис, В. Цветков, О. Шаблій, В. Шаповалов, Ю. Шемшученко, В. Яцуба.

Метою статті є дослідження адміністративно-територіального устрою держави та його двоякої ролі, яку він відіграє в соціально-економічному розвитку суспільства, виступаючи одночасно і як фактор розвитку, і як його результат. Саме це натеper важливо для нашої держави, адже не завжди соціально-економічний розвиток суспільства відповідає стандартам європейських держав.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-територіальне реформування в країні на будь-якому етапі історичного розвитку є важливою та через свою комплексність досить складною проблемою державної політики. Саме адміністративно-територіальне реформування є територіальною та соціально-економічною основою для побудови й функціонування всіх рівнів влади, поліпшення діяльності різних ланок апарату управління та вимагає належного наукового обґрунтування структури території регіонів, що забезпечує організацію ефективного освоєння, розвитку й використання ресурсів, сприяючи швидкому стабільному регіональному й місцевому розвитку окремих регіонів держави, створення правових і матеріальних передумов для прискорення соціально-економічного й культурного розвитку країни в цілому [2, с. 101]. Крім того, адміністративно-територіальна реформа – це зміни на законодавчій основі системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.

Для початку слід відзначити, що загальні результати реформи оцінюються неоднозначно, багато що залежить від ефективної (якісної) діяльності органів державної влади.

Стосовно України слід зауважити, що зміни адміністративно-територіального устрою за радянських часів переконують нас, що поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці має здійснюватися не для розв'язання ситуативних проблем, а базуватись на певних перспективних принципах, дотримання яких врешті-решт має сприяти поліпшенню стандартів життя, розвитку місцевого самоврядування, наближати надання різного роду послуг населенню. Серед таких принципів можна відзначити: пропорційність; компактність; доступність; спадкоємність; саморегульованість; гнучкість та адаптивність.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України, що сформувався за відсутності самостійної методології та визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР, в основних рисах зберігається вже досить тривалий час. До недавнього часу,

по суті, не було політичних умов для розвитку України як цілісного державного утворення, а тим більше проведення реформ щодо адміністративно-територіального устрою.

Лише взявши курс на європейські цінності, наша держава отримала шанс реформувати застарілу систему територіального устрою. Слід зазначити, що найважливішим завданням ЄС із модернізації публічного управління є регіоналізація [3, с. 456]. У такому напрямку Україна зробила кілька важливих кроків, але недостатніх для того, щоб назвати їх успішними. Подальші реформи адміністративно-територіального устрою повинні спиратися на принципи економічної ефективності, а не на політичні критерії.

Чітке закріплення адміністративно-територіального устрою служить забезпеченню стабільності країни. Однак це не означає його незмінність і нерухомість. Історія України свідчить про те, що в разі якісних перетворень політико-економічних основ змінювався і територіальний устрій держави.

Також від розв'язання таких магистральних завдань залежить: формування соціально орієнтованої ринкової економіки; будівництво демократичного суспільства, соціальної правової держави; створення цивілізованого громадянського суспільства, якому повинна сприяти й відповідна система державного управління, а також оптимальна система територіальної організації влади.

Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальною організацією держави, й між ними існує тісний зв'язок і зумовленість. Той адміністративно-територіальний устрій, що склався в тридцятих роках минулого століття в Україні, не дав можливості сформувати територіальні спільності, що володіють достатнім обсягом матеріальних, фінансових ресурсів, розвиненою соціальною інфраструктурою.

Бюрократизація та надмірна централізація публічної адміністрації, її закритість від суспільства нині гальмують процес проведення соціально-економічних перетворень. Застосовані останнім часом окремі неузгоджені між собою спроби перебудувати виконавчу владу

й пристосувати наявну систему управління до суспільних потреб у перехідний період виявилися невдалими. На нашу думку, сучасна адміністративна реформа повинна розглядатися не як нова або чергова кадрова структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що вимагає проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади (проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22 лютого 2018 р.). Широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечити кардинальні перетворення нинішньої неефективної системи державного управління, перетворити її з гальма економічних і соціальних процесів в один із визначальних факторів прискорення розвитку держави.

Реформа повинна мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів та аспектів системи державного управління. Тобто повинен бути вивчений та осмислений досвід країн, де адміністративно-територіальні реформи успішно здійснено (завершено) й ефективно діють (насамперед це Польща, Франція, Іспанія, Південно-Африканська Республіка й інші) [4, с. 59], але враховуючи українські реалії.

Перетворення унітарної української держави із централізованої в децентралізовану унітарну державу – це необхідна умова для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України, для ефективного розвитку місцевого й регіонального самоврядування.

Головною метою зваженої та ефективної державної регіональної політики має стати підвищення рівня матеріального добробуту населення, забезпечення єдиних соціальних стандартів, поліпшення екологічних умов життєдіяльності на основі створення сприятливого організаційно-економічного режиму для ефективного використання природноресурсного, трудового й науково-технічного потенціалу регіонів, обліку історико-культурних, природних, соціальних та економічних особливостей регіонів [5, с. 11].

Для забезпечення успіху реформи необхідно гарантувати реформування публічної служби (державної служби й служби в органах місцевого самоврядування) та переглянути практику оплати праці й пенсійного забезпечення службовців органів державної влади й органів місцевого самоврядування. На нашу думку, з метою гарантування прав працівників організацій та установ, що надають послуги в громадах, слід закріпити за ними статус громадських службовців. Для формування основ громадянського суспільства в сільській місцевості необхідно заохочувати створення органів самоорганізації населення, засобів масової інформації та організацій «третього сектору».

Важливою умовою забезпечення успіху адміністративно-територіальної реформи, яка торкається інтересів всього населення країни, повинна бути «прозорість» і громадська підтримка щодо вжитих заходів. Слід забезпечити широку інформаційну кампанію щодо необхідності адміністративно-територіальної реформи й реформи місцевого самоврядування, вжити заходів для консолідованої позиції всіх або більшості політичних сил для розв'язання цих завдань.

Для визначення принципів державної політики в питаннях реформи, її інституційного, матеріально-фінансового, інформаційного й іншого забезпечення необхідно, на наш погляд, підготувати й прийняти ряд законодавчих актів, пов'язаних із територіальним устроєм і місцевим самоврядуванням в Україні. Для зміцнення територіального самоврядування в Україні необхідно найближчим часом ухвалити закони, що регламентують діяльність: органів місцевого самоврядування та громад, місцевого самоврядування району, місцевого самоврядування області, фінансові основи місцевого самоврядування, про розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Без прийняття цих нормативних актів та їх реалізації реформа залишиться тільки у вигляді намірів.

На перших етапах реалізації реформи необхідно підвищити роль державної муніципальної політики й зміцнити місцеве самоврядування [6, с. 324]. Для роз-

робки об'єктивних критеріїв, алгоритму дій, чітких еталонів оптимізації районного й обласного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших факторів необхідно відпрацювати оптимальні схеми формування місцевих громад, щоб уникнути помилок і прорахунків у такому життєво важливому для населення питанні. На нашу думку, слід було б на прикладі кількох суміжних районів певної області (можливо областей різних регіонів) провести державно-правовий експеримент.

Важливо зазначити, що реформування адміністративно-територіального устрою України має відбуватися на основі обережного ставлення до проєктів кожних змін адміністративних кордонів. Вважаємо, що розробка відповідних проєктів у контексті різнобічних думок із цього питання повинна враховувати:

- історію розвитку адміністративно-територіального устрою за тривалий період, стійкість конкретних територій сучасних адміністративних кордонів;
- природні й історичні основи адміністративного районування;
- поділ країни (наприклад, на спеціалізовані одиниці, в разі необхідності, сукупність яких відбиває реальний господарський, транспортний і соціальний розподіл територій);
- наявні й інтегровані схеми економічного, соціального й інших видів районування;
- ареали тяжіння основних міст (наприклад, трудові й інші зв'язки населення);
- територіальні, культурно-географічні й інші розбіжності й розмежування (рівень життя в регіонах, бар'єрність наявних адміністративних кордонів).

Адміністративно-територіальний поділ відіграє важливу роль в умовах будь-яких суспільно-політичних перетворень. З цього випливає, що він необхідний під час посилення влади в країні, зміцнення системи цінностей та єдності всієї держави.

Основними напрямками адміністративної реформи є оптимізація структури й функцій державної влади тією мірою, в якій вона виступає як діяльність з управління економікою, а разом із нею й іншими соціальними процесами; підвищенням ефективності роботи всього

державного апарату. Кожна адміністративно-територіальна одиниця – це своєрідна частка соціально-економічної структури самої держави. Адміністративно-територіальний поділ, що відбиває економіко-географічні й демографічні показники й враховує розподіл продуктивних сил в суспільстві, виступає як соціально-економічна база для створення та побудови системи місцевих органів.

Новий принцип територіального поділу країни може мати далекосяжні наслідки – насамперед це відмова від колишньої адміністративної системи, яка відрізнялася громіздкістю адміністративного апарату, дублюванням функцій органів влади й визнання, наприклад, за містами, провідної політичної та економічної ролі.

Разом із тим, на наш погляд, існує чимало серйозних застережень щодо загроз, які може спричинити децентралізація управління в Україні. По-перше, шляхом введення елементів децентралізації управління в унітарних державах із метою підвищення його ефективності йдуть високорозвинені європейські країни, які мають давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Про Україну на нинішньому етапі розвитку цього сказати не можна.

По-друге, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, забезпечених громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, коли упродовж багатьох десятиліть не лише принижувалась гідність людини, а й відбувався надзвичайно низький рівень життя, говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-третє, Україна нині характеризується складною внутрішньополітичною

та соціально-економічною ситуацією. Їй потрібно розв'язувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищувати рівень інтегрованості національної економіки, враховуючи події в Донецькій і Луганській областях. Розв'язання такого комплексу проблем, на нашу думку, вимагає зміцнення державної влади й підвищення відповідальності (часто особистої) на всіх рівнях державного управління.

Висновки і пропозиції. Адміністративно-територіальний устрій кожної країни – це певний результат історичних процесів, що відбувалися на її території та формувався протягом тривалого періоду: починаючи з найперших зачатків держави аж до його нинішнього часу.

Адміністративно-територіальне реформування України належить до головних завдань трансформації системи державного управління, тому це процес, який є необхідним заходом, розпочатим для зміцнення влади в країні й вдосконалення її територіального устрою. Реформування допомогло б усунути недоліки в територіальному поділі, дало б можливість виявити, що варто докорінно змінити (або залишити) в устрої країни.

З урахуванням наведених аргументів нині доцільно орієнтуватися на державницьку концепцію місцевого самоврядування. Його необхідно зміцнювати на нижчому адміністративно-територіальному рівні, системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу й створюючи сприятливі умови для його розвитку. Тільки коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки до децентралізації управління на субрегіональному й регіональному рівнях.

Список використаної літератури:

1. Лікарчук Н.В. Децентралізація органів державного управління: фактори, ознаки, підходи та форми. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. № 2 (9). С. 43–46.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление как наука. *Социс*. 2008. № 8. С. 98–105.
3. Копиленко О.Л. Досвід централізації у країнах Європи : збірник документів / пер. з іноз. мови ; заг. ред. В.Б. Гройсман. Київ, 2015. 768 с.
4. Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. *e-Politikon*. 2012. Nr. 1. S. 58–76.
5. Baldersheim H., Rose L. Territorial choice: The politics of boundaries and border. Palgrave Macmillan, 2014. P. 1–20.
6. Бахрах Д.Н. Административное право. Москва : Норма, 2007. С. 315–330.

Bernatskyi A. Administrative and territorial reform as a transformation of the public administration system

The article notes that the administrative-territorial reform is a change on the legislative basis of the system of dividing the state into territorial formations, according to which the organization and functioning of public authorities and local Self.

It is determined that administrative-territorial reformation in the country at any stage of historical development is an important and complex problem of State policy. It is the territorial and social-economic basis for the construction and functioning of all levels of government, improvement of the various management and demands of the proper, scientific substantiation. Structure of regions, which provides the organization of effective development, development and use of resources, contributing to rapid stable regional and local development of separate regions of the state, establishment of legal and material preconditions for Acceleration of socio-economic and cultural development of the country as a whole.

It is noted that bureaucratic and excessive centralization of the public administration, its closeness from the society inhibit the process of conducting social and economic transformations. Modern administrative reform should be considered not as new or regular personnel-structural rearrangement, but as conceptually meaningful transition to a new "philosophy" of management, which requires carrying out not partial changes, and the system update of all of executive bodies. A large-scale administrative-territorial reform should provide a fundamental transformation of the current ineffective public administration system, turning it into a brake of economic and social processes in one of the defining factors Acceleration of the State development.

It is noted that the reform should have a clear scientific and practical model of the radical renewal of all major elements, institutes and aspects of the system of public administration based on the study and comprehension of the experience of countries where administrative-territorial Reforms have been successfully implemented and effective, but given the Ukrainian realities.

Key words: *State administration, administrative-territorial structure, administrative-territorial units, administrative-territorial reform, decentralization.*

УДК 3.351.37.07

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.25>

О. П. Беляєва

заступник директора з навчальної та виховної роботи
Сумського коледжу економіки і торгівлі

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЩОЮ ОСВІТОЮ

Стаття присвячена теоретико-методологічним засадам державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти різної форми власності. Обґрунтовано механізми, принципи й моделі державно-громадського управління фаховою передвищою освітою, запропоновано створення комплексу нових механізмів взаємодії держави й громади під час управління фаховою передвищою освітою, зокрема підвищення рівня інформування представників місцевої влади й громади щодо сумісної співпраці й спільного управління закладом фахової передвищої освіти, впровадження системи законодавства у сфері освіти задля покращення якості освіти й формування нового покоління конкурентоспроможних випускників на ринку праці.

Визначено методологічні й наукові засади функціонування організаційно-економічного, інформаційного й правового механізмів державно-громадського управління фаховою передвищою освітою з використанням нових освітніх технологій і засобів менеджменту освіти. Здійснено аналіз організаційного механізму державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти. Обґрунтовано, що механізми відрізняються роллю держави як суб'єкта впливу на об'єкт державного управління – заклад фахової передвищої освіти незалежно від форми власності. Установлено, що комплексний організаційний механізм державно-громадського управління фаховою передвищою освітою перебуває в постійному розвитку. Досліджено сучасний стан функціонування механізмів державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти.

Запропоновано вдосконалення механізмів державно-громадського управління фаховою передвищою освітою. У цьому контексті подано науково обґрунтовану компонентну структуру формування механізмів державно-громадського управління закладом фахової передвищої освіти.

Здійснено модернізацію механізмів державно-громадського управління на основі формування класифікації локальних нормативно-правових актів. Аргументовано, що модернізація механізмів державно-громадського управління здійснюється на основі формування класифікації локальних нормативно-правових актів із виділенням їх основної, процесуальної та організаційної категорій. Це необхідно з метою конкретизації загальних норм щодо практики трудових відносин у закладах фахової передвищої освіти з урахуванням матеріального, організаційно-процесуального й мотиваційного аспектів.

Ключові слова: державно-громадське управління, заклади фахової передвищої освіти, менеджмент, система освіти, вища освіта, якість освіти, управління освітнім процесом.

Постановка проблеми. Розвиток і регулювання організації освітнього простору в закладах фахової передвищої освіти на законодавчому рівні потребує суттєвого оновлення. Починати потрібно з вивчення законодавства, що регулює сучасну систему освіти. Натепер в Україні система

освіти перебуває на шляху вдосконалення. Забезпечення системи вищої освіти, інтегрованої в Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір, є однією із цілей реформування системи вищої освіти в Україні. Формування та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери освіти в закладах фахової передвищої освіти, зокрема

забезпечення якості освіти в Україні відповідно до європейських стандартів, є одним із пріоритетів діяльності як вищих органів влади у сфері освіти, так і самих закладів фахової передвищої освіти. Стратегією реформування освіти передбачено створення системи забезпечення та постійного поліпшення якості надання освітніх послуг. Якість освіти, яка відповідає рекомендаціям і стандартам Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО), враховує кращі світові практики й виступає головною технологією досягнення відповідності освітньої системи вимогам і потребам суспільства й особистості. Ключовими завданнями такої реформи є: інституціоналізація системи забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному й локальному рівнях за участю державних, громадських і професійних організацій; залучення зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів до розроблення нових нормативно-правових актів і методичних розробок, що здатні гарантувати стійке функціонування та розвиток системи забезпечення якості вищої освіти; апробація прозорої системи вступу на навчання. Пошук шляхів забезпечення якості освіти у вищих навчальних закладах є пріоритетним напрямком, оскільки освіта, точніше, якісна освіта забезпечує якісне навчання та виховання учасника освітнього процесу й творить фахівця у відповідній галузі. Нормативно-правове регулювання сфери вищої освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державно-громадського управління досліджували В.О. Бочкар'єв, А.О. Гошко, В.А. Грабовський, Г.В. Єльнікова, О.І. Зайченко, М.С. Комарницький, В.М. Князев, Т.І. Шамова й інші. У дослідженні В.А. Грабовського зазначено, що поєднання державного й громадського управління в освіті створює державно-громадське управління, яке наголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління в суспільному житті полягає в безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [2].

На думку автора, державно-громадське управління освітою – це процес поєднання діяльності державних і суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади.

Водночас державно-громадське управління освітою визначається як інтеграція трьох напрямів роботи:

- демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою;
- розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів студентського й батьківського самоврядування всіх рівнів);
- організація громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення [2].

М.С. Комарницький розглядає такі напрями розбудови державно-громадського управління, як відкритість і прозорість освітньої політики й інституційний розвиток. Він пропонує залучати громадськість до управління муніципальною освітньою системою, по-перше, починаючи зі шкільного рівня; по-друге, під час створення локальних освітніх округів; по-третє, на міському рівні, створюючи батьківські асоціації, органи студентського самоврядування, опікунські наглядові ради й інші інституції. Автор підкреслює необхідність довольного створення освітніх округів за ініціативою місцевої громади, що дасть змогу обраним представникам виходити з пропозиціями до управління освіти й інших місцевих структур щодо поліпшення навчання та виховання молоді [7].

Г.А. Баляхін зазначає, що розширення участі суспільства в управлінні освітою можна досягти шляхом створення: системи піклувальних рад (освітніх організацій, муніципалітетів тощо), закликаної підсилити увагу всього місцевого товариства до проблем розвитку й потреб освіти, забезпечити надходження до освітніх організацій додаткових ресурсів – фінансових, матеріальних, кадрових, їхнє ефективне використання та громадський контроль за діяльністю адміністрації; фондів підтримки освіти (освітніх організацій), акумулюючи засоби юридичних і фізичних осіб і спрямовуючи їх на розв'язання конкретних

проблем такої сфери; системи підтримки професійних товариств у сфері освіти й залучення їх до розв'язання питань освітньої тактики й стратегії на федеральному й регіональних рівнях; умов розвитку недержавного сектору в освіті; податкових умов для стимулювання різних форм самоорганізації населення та господарчих суб'єктів на підтримку освіти [1].

І.А. Довбиш доводить, що залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях управлінської вертикалі можна здійснити різними способами, й пропонує моделі державно-громадського управління [5].

Мета статті – на основі аналізу особливостей державно-громадського управління та форм його впровадження в діяльність сучасного закладу фахової передвищої освіти виявити наявні проблеми в управлінні складною соціальною структурою, якою є сучасні заклади вищої освіти. Нині, в умовах реформування системи законодавства у сфері освіти, державне управління фаховою передвищою освітою неможливе без участі батьків, студентів, різноманітних верств суспільства. Зокрема, зростає роль колегіальних, дорадчих органів управління: загальних зборів трудового колективу, студентської ради, піклувальної та педагогічної ради, батьківських зборів. Саме громадсько-державне управління забезпечує перехід закладів вищої освіти з режиму функціонування в режим розвитку. Участь громади в управлінні освітою можлива лише в демократичній, правовій державі, де розвивається громадянське суспільство. За умов демократії та верховенства права громадська думка є своєрідним сконденсованим інформаційним сигналом, систематичне надходження якого дозволяє освітянам об'єктивно оцінювати результати роботи закладів вищої освіти й коригувати цю роботу відповідно до суспільних потреб.

Виклад основного матеріалу. Нині існує багато думок щодо розвитку й регулювання організації освітнього простору на різних рівнях, її суб'єктів та її складових частин. Щодо розвитку закладів фахової передвищої освіти, то починати потрібно з вивчення законодавства, що регулює

сучасну систему освіти. Натепер в Україні система освіти перебуває на шляху вдосконалення. Забезпечення системи вищої освіти, інтегрованої в Європейський простір вищої освіти і Європейський дослідницький простір, є однією із цілей реформування системи вищої освіти в Україні. Формування та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери освіти в закладах фахової передвищої освіти, зокрема забезпечення якості освіти в Україні відповідно до європейських стандартів, є одним із пріоритетів діяльності як вищих органів влади у сфері освіти, так і самих закладів фахової передвищої освіти. Стратегією реформування освіти передбачено створення системи забезпечення та постійного поліпшення якості надання освітніх послуг. Якість освіти, яка відповідає рекомендаціям і стандартам Європейського простору вищої освіти (ЄПВО), враховує кращі світові практики й виступає головною технологією досягнення відповідності освітньої системи вимогам і потребам суспільства й особистості. Ключовими завданнями такої реформи є: інституціоналізація системи забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному й локальному рівнях за участю державних, громадських і професійних організацій; залучення зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів до розроблення нових нормативно-правових актів і методичних розробок, що здатні гарантувати стійке функціонування та розвиток системи забезпечення якості вищої освіти; апробація прозорої системи вступу на навчання. Пошук шляхів забезпечення якості освіти у вищих навчальних закладах є пріоритетним напрямком, оскільки освіта, точніше, якісна освіта забезпечує якісне навчання та виховання учасника освітнього процесу й творить фахівця у відповідній галузі. Нормативно-правове регулювання сфери вищої освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Правові норми, які здійснюють вказане регулювання суспільних відносин, формують систему з характерною для неї ієрархією рівнів зв'язків і структурою. Формування прогресивної нормативно-правової бази

відбувається з урахуванням європейських стандартів і міжнародного досвіду, насамперед щодо забезпечення якості освіти.

У сфері фахової передвищої освіти України в процесі реформування вже здійсненні перші кроки до вдосконалення нормативно-правового регулювання, серед яких прийняття Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про освіту», Закону України «Про фахову передвищу освіту». Однак нині виникає нагальна потреба подальшої розробки й вдосконалення нормативно-правових актів відповідно до новоприйнятих законів у сфері освіти.

Досліджуючи нормативно-правове регулювання у сфері вищої освіти щодо забезпечення якості вищої освіти, варто відзначити, що маємо як нормативно-правові документи, які безпосередньо стосуються забезпечення якості вищої освіти, так і такі, що мають опосередкований вплив, однак тією чи іншою мірою визначають процеси чи процедури. Окремим додатком сформовано масив нормативно-правових актів, що згруповані за ієрархією їхнього створення та сили дії, які тією чи іншою мірою належать до забезпечення якості вищої освіти. Для зручності проведення аналізу й подальшої роботи з ним поділили документи на документи зовнішнього й внутрішнього походження для закладів вищої освіти, а також відповідно до трьох розділів стандартів.

Вагомим інструментом у нормативно-правовому регулюванні забезпечення якості освіти стали Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. і Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 р.

Законом України «Про освіту» передбачено ряд позитивних новел, серед яких є вдосконалення поняття якості освіти (п. 29 ст. 1) із внесенням змін до Закону України «Про вищу освіту» й коригування поняття якості вищої освіти. Так, якість вищої освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом вищої освіти й / або договором про надання освітніх послуг (п. 23 ст. 1).

Закон України «Про освіту» (ч. 2 ст. 41) щодо складових систем забезпечення якості освіти не вносив корективи, тому

що Закон України «Про вищу освіту» чітко й повно сформував вказані складові системи. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про вищу освіту», система забезпечення якості вищої освіти в Україні складається із:

1) системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості);

2) системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти;

3) системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти й незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Натомість Законом України «Про освіту» (ч. 3 ст. 41) розширено перелік процедур і заходів, які здійснюються для забезпечення системи якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) у порівнянні з переліком, передбаченим Законом України «Про вищу освіту» (ч. 2 ст. 16). Так, Законом України «Про освіту» додатково визначені такі процедури й заходи:

1) оприлюднені критерії, правила й процедури оцінювання педагогічної (науково-педагогічної) діяльності педагогічних і науково-педагогічних працівників;

2) оприлюднені критерії, правила й процедури оцінювання управлінської діяльності керівних працівників закладу освіти.

Ці додаткові заходи забезпечать проведення моніторингу управлінської діяльності всіх рівнів, зокрема й керівників структурних підрозділів, і дослідження прогресивних напрямів і проблем у такій діяльності. З цією метою першочерговим є надання уповноваженим органом методичної допомоги вищим навчальним закладам у формуванні таких критеріїв (методичні рекомендації, інші документи надає Міністерство освіти і науки України відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 (п. 20, 68), правил і процедур оцінювання управлінської діяльності, а також затвердження та оприлюднення навчальними закладами вказаних процедур).

Законом України «Про освіту» окреслено одну з основних ролей ліцензування освітньої діяльності й акредитації освітніх програм. Так, передбачено, що ліцензування освітньої діяльності й акредитації освітніх програм є одними з основних інструментів, процедур і заходів забезпечення та підвищення якості освіти. Саме такі євроінтеграційні положення Закону України «Про освіту» й, звичайно, політика впровадження європейських стандартів і міжнародного досвіду у сфері вищої освіти дозволять забезпечити якість вищої освіти на найвищому рівні.

Вищі навчальні заклади мають одну з основних місій – це створення необхідних умов для реалізації учасниками освітнього процесу їхніх здібностей і талантів. Саме з метою досягнення вказаних цілей реформування у сфері вищої освіти й основних місій вищих навчальних закладів необхідно забезпечити якісне оновлення нормативно-правової бази у сфері вищої освіти, зокрема щодо забезпечення освітнього процесу. Базовими нормативними документами, що визначають і регулюють внутрішнє забезпечення якості освітнього процесу, є Закон України «Про освіту» й Закон України «Про вищу освіту».

Закон України «Про освіту» (ст. 1) визначає освітній процес як систему науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей. Термін «освітній процес» набув свого подальшого детальнішого змісту у сфері вищої освіти в Законі України «Про вищу освіту». Так, ст. 47 Закону України «Про вищу освіту» поняття освітній процес характеризується як інтелектуальна, творча діяльність у сфері вищої освіти й науки, що провадиться в закладі вищої освіти (науковій установі) через систему науково-методичних і педагогічних заходів і спрямована на передачу, засвоєння, примноження та використання знань, умінь та інших компетентностей в осіб, які навчаються, а також на формування гармонійно розвиненої особистості.

Отже, основною метою в освітньому процесі є формування насправді гармонійно розвиненої кваліфікованої особистості. Поняття освітній процес є справді

багатогранним і комплексним терміном, який містить у широкому значенні різні елементи, серед яких: форма здобуття освіти, рівні освіти, форми організації освітнього процесу й види навчальних занять, отримання кваліфікації, учасники освітнього процесу (здобувачі вищої освіти й науково-педагогічні працівники), академічна мобільність тощо.

З метою реалізації права особи на нові форми освіти необхідно розробити положення про форми здобуття освіти, яке затверджується у встановленому законом порядку центральним органом виконавчої влади у сфері освіти й науки. У ст. 10 Закону України «Про освіту» визначено нові складники системи освіти, серед них: спеціалізована освіта; фахова передвища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта.

Законом України «Про освіту» визначено лише загальні засади вказаних складників системи освіти й надано визначення понять, тому з метою імплементації положень вказаного закону необхідно розробити нормативно-правові акти, які будуть визначати порядок, умови, форми й особливості здобуття спеціалізованої, фахової передвищої та освіти дорослих.

Крім цього, з приводу спеціалізованої освіти, яка відповідно до Закону України «Про освіту» (ст. 21) є освітою мистецького, спортивного, військового чи наукового спрямування, необхідно розробити Положення про заклади спеціалізованої освіти відповідно до визначеного законом спрямування та затвердити у встановленому спеціальним законом порядку.

Ще одним із прогресивних положень Закону України «Про освіту» (ст. 40) є запровадження Єдиного державного реєстру документів про освіту, що забезпечить функціонування єдиної систематизованої інформаційної бази щодо здобутої освіти. З метою забезпечення реалізації вказаної норми закону й функціонування вказаного реєстру необхідно розробити Порядок функціонування Єдиного державного реєстру документів про освіту й затвердити у встановленому законом порядку, який буде одним з елементів Положення про функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Натепер зрозуміло, що механізм нормативно-правового забезпечення освітньої сфери, державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти повинен регулюватися не однобічно, а має бути цілеспрямований взаємозв'язок із громадськістю.

Висновки і пропозиції Отже, державне управління реалізується внутрішніми й зовнішніми функціями держави через його органи. Проблема полягає в адаптації законодавства України в освітній сфері до нових умов розвитку суспільства, передусім пов'язаних із побудовою демократичної держави. Оновлення законодавства у сфері освіти сприятиме міжнародному визнанню національної фахової передвищої освіти в Україні. Водночас важливо зберегти кращі традиції та практики технікумів і коледжів, сформовані багаторічною попередньою діяльністю, створити умови для поєднання освіти з виробництвом із метою підготовки конкурентоспроможних фахівців для забезпечення потреб суспільства, ринку праці й держави.

Список використаної літератури:

1. Балыхин Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. Москва : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. 428 с.
2. Грабовський В.А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2006. 233 с.
3. Громадсько-активні школи в Україні: кроки до дій : посібник зі створення та управління громадсько-активною школою. ВФ «Крок за кроком». 2-ге вид. Київ : СПД-ФО Парашин К.С., 2008. 164 с.
4. Кретцман Джон П., Макнайт Джон Л. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / пер. з англ. Київ : Четверта хвиля, 2006. 256 с.
5. Довбиш І.А. Модель державно-громадського управління ЗНЗ. *Директор школи, ліцею, гімназії*. 2006. № 1. С. 69–75.
6. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06 червня 2019 р. № 2745-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19>.
7. Єльнікова Г.В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління. *Директор школи*. 2003. № 40. С. 10–11.
8. Комарницький М.С. Державно-громадська система управління освітою. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 3. С. 34–35.
9. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки / Міністерство освіти і науки України. URL: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
10. Суліма Є.М. Вища освіта в контексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. *Вища школа*. 2012. № 3. С. 7–10.

Bieliaieva O. Regulatory and legal support of state and public management of professional pre-higher education

The article is devoted to the theoretical and methodological principles of state and public management of institutions of professional pre-higher education of various forms of ownership. Mechanisms, principles and models of state-public management of professional pre-higher education are substantiated, a set of new mechanisms of interaction between the state and community during management of professional pre-higher education is proposed, in particular raising the level of informing local and community representatives about joint cooperation and joint management, introduction of a system of legislation in the field of education to improve the quality of education and the formation of a new generation of competitive graduates in the labor market.

Methodological and scientific bases of functioning of organizational-economic, informational and legal mechanisms of state-public management of professional pre-higher education with the use of new educational technologies and means of education management are determined. The analysis of the organizational mechanism of state-public management of institutions of professional pre-higher education is carried out. It is substantiated that the mechanisms differ in the role of the state as a subject of influence on the object of public administration – the institution of professional pre-higher education, regardless of the form of ownership. It is established that the complex organizational mechanism of state and public management of professional pre-higher education is in constant development. The current state of functioning of mechanisms of state and public management of institutions of professional pre-higher education is investigated graduates in the labor market.

It is proposed to improve the mechanisms of state and public management of professional pre-higher education. In this context, a scientifically substantiated component structure of the formation of mechanisms of state and public management of the institution of professional pre-higher education is presented.

Modernization of mechanisms of state and public administration on the basis of formation of classification of local regulations is carried out. It is argued that the modernization of mechanisms of public administration is carried out on the basis of the formation of the classification of local regulations with the allocation of their main, procedural and organizational categories. This is necessary in order to specify the general rules for the practice of labor relations in institutions of professional pre-higher education, taking into account the material, organizational, procedural and motivational aspects.

Key words: *public administration, institutions of professional pre-higher education, management, education system, higher education, quality of education, management of the educational process.*

УДК 353.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.26>**О. І. Бобровський**

аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД

У статті наведено результати дослідження методичних засад побудови організаційної структури органів влади підрозділів обласних державних адміністрацій та організації здійснення ними управлінської діяльності. Розглянуто практичні організаційно-правові питання, види, функції та підхід до визначення кількості структурних підрозділів і напрямів практичної діяльності під час формування організаційної структури органів влади й використовуваних засад їх формування. Здійснено порівняльний аналіз структурної побудови обласних і районних державних адміністрацій низки областей України. Підкреслено відсутність унормованих методичних засад аналізу рівня організаційної досконалості й раціональної побудови процесів управлінської діяльності в умовах об'єктивної необхідності їх удосконалення як чинників ефективного функціонування органів влади. Проаналізовано функціональну побудову структурних підрозділів обласних і районних державних адміністрацій. Зазначено, що максимальна чисельність підрозділів встановлюється згідно із чинним законодавством, але спирається скоріше на розсуд і досвід очільників обласних державних адміністрацій, ніж на науково обґрунтовані розрахунки чи нормативи; відсутній зв'язок між чисельністю працівників в органах влади й показниками кількості населення в областях, показниками кількості працівників у структурних підрозділах і кількістю структурних підрозділів; не ілюструється зв'язок і між кількістю структурних підрозділів та їхніх працівників. Відзначено, що і кількість, і розподіл працівників в органах влади обласних і районних державних адміністрацій не обґрунтовані, отже, піддається сумніву й забезпечення оптимальної результативності їхньої праці. Визначено переваги й можливості подальшого удосконалення структури обласних державних адміністрацій. Запропоновано методичний підхід до аналізу стану й організаційних засад побудови й функціонування структурних підрозділів обласних державних адміністрацій. У його основу покладено аналіз процесів публічного управління, законодавчо-правових, змістовно-функціональних та організаційно-процесних умов створення та функціонування обласних і районних державних адміністрацій та їх чисельного складу з метою підвищення ролі й дієвості впливу публічного управління на процеси життєдіяльності й розвитку керованих систем.

Ключові слова: управлінська діяльність, органи влади, організаційна структура, методи побудови організаційних ланок, організаційна досконалість.

Постановка проблеми. Серед впливових чинників підвищення рівня життя населення особливу роль відіграють організаційні управлінські чинники структури, чисельність працівників та організація їхньої діяльності, які належать до нематеріальних ресурсів суспільства. Ці чинники мають потужний потенціал впливу на про-

цеси соціально-економічного зростання, але його використання поки не досить. У нестабільних економічних і соціальних умовах життя сучасної України пошук невикористаних можливостей, поліпшення наявного стану є ключовою проблемою науки й практики.

Організація діяльності органів влади в загальному розумінні полягає в необхідності систематичного перегляду видів

та обсягів управлінської праці, мета якої – забезпечення державної політики, спираючись на Конституцію України, закони України, акти й накази Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, розпоряджень місцевих державних адміністрацій, для розв'язання проблем і завдань розвитку власної території. Це потребує визначення організаційного складу органів влади, їхніх структурних підрозділів і кількості осіб, які займаються розв'язанням поставлених завдань, шляхом застосування спеціальних методів, технологій, засобів і механізмів управління, удосконалюючи умови організації діяльності й виявляючи можливості й здатності органів влади досягати поставлених цілей. Однак питання організації публічного управління неможливо розв'язати один раз і назавжди. Проблеми, які розв'язують органи влади на місцях, із часом стають дедалі складнішими, вимагають багатоаспектного розгляду, різноманітних знань, створення нових управлінських і допоміжних структур, застосування інноваційних методів, технологій і механізмів. Тому пошук шляхів розв'язання питань раціональної побудови й підтримки належного стану організаційного забезпечення системи управління виконавчих органів влади й ефективних процесів здійснюваної ними діяльності потребує постійної уваги вчених і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система публічного управління, її формування та розвиток давно привертає до себе увагу науковців різних галузей знань. Це надзвичайно складне й багатопланове явище, яке для свого пізнання потребує міждисциплінарних досліджень. Стосовно організаційної побудови виконання функцій публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях найбільша увага приділяється виконавчим органам системи державного управління та місцевого самоврядування на місцевому рівні. Огляд сучасної літератури щодо формування теоретичної бази розробки й проектування організаційних владних структур та їхньої управлінської діяльності як процесів її організації показує, що питання теорії та практики організаційного упорядкування та функ-

ціонування виконавчих органів системи державного управління та місцевого самоврядування, підвищення ефективності управлінської діяльності в організаційному аспекті розглядалися в працях багатьох провідних українських і зарубіжних учених: В. Вакулєнка, С. Попова, Є. Бородіна, А. Дегтяр, В. Куйбіди, В. Баштанніка, В. Загорського, С. Кравченко, І. Дунаєва, В. Дзюндзюка, Ю. Сурміна, М. Будника, М. Туленкова й багатьох інших. Питанням організаційної культури як специфічного об'єкта управління присвячені праці Д. Хемптона, У. Оучі, Е. Шейна, Ф. Харіса, В. Сате й інших [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8]. Однак водночас недостатня увага приділялась аналізу наявного стану й рівня розвитку структурних підрозділів органів публічної влади на рівні обласних державних адміністрацій (далі – ОДА).

Засади організації управлінської діяльності органів влади є елементами змісту державного будівництва й розвитку, за допомогою яких реалізуються визначені країною суспільні цінності, концептуальні підходи, принципи, методи й форми управління країною. Цілі й зміст управлінської діяльності конкретизуються на рівні областей та адміністративно-територіальних одиниць, що входять до їх складу. Базовим фундаментом для структурної побудови органів публічного управління є органи державного управління та місцевого самоврядування.

Нині в Україні органи управління обласних і районних державних адміністрацій формуються згідно із чинним законодавством [9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16]. Організація виконання функції управління здійснюється відповідно до затверджених положень про структурні підрозділи ОДА, які повністю відповідають Типовому положенню [17], хоча водночас не всі підрозділи чітко виокремлюють власні повноваження з управління розвитком територій.

Мета статті – аналіз теоретичних і практичних засад побудови організаційних структур виконавчих органів обласних і районних державних адміністрацій і розробка методичного підходу до оцінювання та підвищення організаційної досконалості управлінських ланок.

Виклад основного матеріалу.

Управлінська діяльність в адміністративно-територіальних одиницях країни здійснюється органами державного управління та місцевого самоврядування, які у своїй діяльності керуються чинним законодавством. Суб'єкти управління являють собою органи, наділені певними компетенціями й державно-владними повноваженнями. Основними носіями функцій органів влади є жителі територіальних громад, а об'єктами управління – суспільна діяльність, процеси життєдіяльності й соціально-економічного розвитку, для здійснення яких на територіях використовуються закріплені за громадами земельні площі, надра, водні ресурси й наявний над ними повітряний простір. Системна організація управлінської діяльності як процесу потребує глибоких знань науки управління, правових, інформаційних та інших наук, застосування яких забезпечить розмежування змісту багатоаспектного публічного управління за окремими діями, технологіями, інструментами для свідомої та ефективної трансформації знань у практичну діяльність. Наукові ідеї, гіпотези, зауваження та пропозиції повинні спиратись на аналітичні дослідження наявного досвіду побудови й організації діяльності органів влади, оцінювання стану й організаційного рівня їх функціонування на період впровадження інновацій. Зміст управлінської діяльності органів влади, порядок здійснення, матеріальне й фінансове забезпечення закріплюються в статутах і паспортах територіальних громад.

У державному управлінні органи влади розглядаються у функціональному, юридичному й організаційному аспектах. У функціональному аспекті органи влади розглядаються як різновид соціального інституту, виокремлений суспільством у порядку поділу праці. В юридичному аспекті – як самостійні владні структури, наділені владними компетенціями щодо керування певною сферою суспільних відносин. В організаційному аспекті – як організації, що складаються з підрозділів владного апарату, які мають свою організаційну побудову у вигляді взаємопов'язаних підпорядкованих елементів [18, с. 23–33].

Організаційні структури ОДА складаються з двох частин: підрозділів апарату ОДА й структурних підрозділів публічної управлінської діяльності з виконання закріплених функцій і повноважень. Діяльність апарату ОДА належить до адміністративної, а підрозділів – до виконавчої. Вони не тотожні й мають відносно відокремлені сфери діяльності: власні методи, інструменти й технології, механізми. Апарат ОДА здійснює правове, організаційне, матеріально-технічне, інформаційне, методичне й документаційне забезпечення, а також інші види обслуговування діяльності ОДА. Діяльність структурних підрозділів (виконавських органів) спрямовується на виконання основних і конкретних функцій управління підвладними територіями з метою досягнення їхнього економічного розвитку. Вони тісно співпрацюють з аналітико-консультаційними структурними елементами громадянського суспільства під час вироблення колективних управлінських рішень. Апарат у середньому складається з окремих підрозділів, серед яких: патронажна служба ОДА, управління організаційної роботи, управління діловодства й контролю, управління персоналом, відділ інформаційно-комп'ютерного й документального забезпечення, внутрішній контроль та аудит (табл. 1). Діяльність здійснюється згідно із затверджуваними, обґрунтованими щорічними планами робіт структурних підрозділів і зведеним спільним планом роботи ОДА, які обговорюються та затверджуються керівництвом департаментів і головою ОДА. Плани робіт підрозділів складаються з окремих розділів, в яких перелічуються заплановані заходи, зазначається очікуваний результат, терміни виконання, відповідальність і форми звітності. Потім плани об'єднуються в єдиний план роботи ОДА. Протягом року до них можуть вноситися корективи й доповнення.

Під час ознайомлення з видами й змістом планів звертає на себе увагу неповне забезпечення потреб в більш енергійній і послідовній співпраці ОДА зі структурними елементами громадянського суспільства, хоча ця функція виділена як самостійна, а її завдання містяться в планах заходів спільної діяльності. При ОДА вже

сформовані й працюють громадські ради. Їх представники беруть участь майже в усіх засіданнях, які проводять ОДА із суб'єктами господарювання стосовно визначення пріоритетів виконання стратегічних, програмних і поточних завдань. Однак вони поки не стали активними суб'єктами перетворень, не здійснюють дієвий громадський контроль, не беруть безпосередню участь у підготовці нормативно-правової документації, договірних проектах, розподілі бюджетних коштів і в інших заходах, які впливають на економічне й соціальне життя людей, що проживають на визначеній території. Інформації про заходи, що проводяться в цьому напрямі, та їхній короткий опис надається на офіційних сайтах [19; 20; 21; 22; 23].

Функції підрозділів закріплені в Положеннях про відповідні структурні підрозділи ОДА, які були розроблені, керуючись Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [11] відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [17], «Методичних рекомендацій місцевої державної адміністрації» [17], «Методичних рекомендацій із розроблення положень про структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій» й відповідних розпоряджень голів облдержадміністрацій цих областей. В наявних положеннях про структурні підрозділи чітко окреслені компетенції та повноваження, сформульовані в нормативно-законодавчих документах (табл. 2) та об'єктивно зумовлені напрямками діяльності, що забезпечують реалізацію державної та місцевої політики на цьому рівні.

Розглянемо наявну систему формування та організації діяльності публічної влади на обласному рівні, яка доступна широкому загалу. Структура органів влади на рівні регіонів широко представлена обласними й районними державними адміністраціями конкретних областей. Структура ОДА низки областей – Дніпропетровської, Харківської, Херсонської, Кіровоградської, Львівської та Запорізької обласних державних адміністрацій – представлена складними комбінаціями підрозділів і суспільних інституцій, що

трансформують державні, територіальні й суспільні інтереси в публічну практичну діяльність, зміст якої відповідає наданим їм повноваженням і компетенціям і спрямовується на задоволення суспільних потреб [19; 20; 21; 22; 23]. Порівняння повноважень і компетенцій виконавчих органів, наданих чинним законодавством, із назвами структурних підрозділів ОДА та їх положеннями доводять майже повну ідентичність цих структур, що підтверджує прямий і тісний зв'язок управлінської діяльності й цілей розвитку областей, які ідентифікуються із цілями розвитку держави, й засвідчує їх виконання шляхом координації функцій і завдань публічного управління по вертикалі.

Для аналізу цілеспрямованості й змісту діяльності організаційних структур ОДА порівняли назви структурних підрозділів. Організаційні структури органів виконавчої влади обласного рівня мають типовий склад, майже не відбиваючи особливості конкретних територій. Назви й зміст діяльності структурних підрозділів ОДА, їх повноваження та компетенції дозволяють вказати на їхні певні невідповідності. Назви деяких підрозділів не надають можливості конкретизувати їхню діяльність за такими необхідними ознаками, як функціональний зміст, професійне наповнення, спорідненість напрямів діяльності із цілями ОДА, а також їхню взаємодію з іншими структурними підрозділами. Наприклад, управління інфраструктури (Кіровоградська ОДА), управління туризму й курортів (Херсонська й Львівська ОДА), управління молоді й спорту (Дніпропетровська й Кіровоградська ОДА) тощо, а узагальнений зміст закріплених за підрозділами й працівниками повноважень (контролює, забезпечує, взаємодіє) не дозволяє побачити сутність їхньої об'єктної діяльності, взаємозв'язки з ключовими функціями й завданнями інших підрозділів. Повноваження департаментів не конкретизовані й за фаховим змістом. Тому відбувається певний фаховий і професійний дисбаланс компетенцій працівників і виконуваних завдань. Наприклад, незрозуміло, які за фахом працівники необхідні для розв'язання питань агропромислового розвитку, оскільки не наголошується на конкретних

Таблиця 1

Структура апарату ОДА ряду областей

Дніпропетровська область	Харківська область	Херсонська область	Кіровоградська область	Львівська область
--	Патронатна служба голови ОДА	Патронатна служба	Патронатна служба	Патронатна служба
Управління забезпечення роботи керівництва	Управління забезпечення діяльності керівництва	Управління забезпечення діяльності керівництва	Відділ забезпечення діяльності керівництва	Відділ забезпечення діяльності керівництва
Управління діловодства й контролю	Управління діловодства	Управління з питань діловодства й доступу до публічної інформації	Загальний відділ (сектор моніторингу документів)	Адміністративне управління
Управління персоналу	Управління роботи з персоналом	Управління роботи з персоналом	Відділ управління персоналом	Відділ персоналу й нагород
Управління з фінансово-економічних питань	Управління фінансово-господарського забезпечення	Управління фінансового забезпечення	Відділ фінансово-господарського забезпечення	Відділ фінансового забезпечення
Управління по роботі зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	Відділ роботи зі зверненнями громадян	--
Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністративно-державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців	Відділ адміністрування державного реєстру виборців
Управління організаційної роботи	Організаційний відділ	Організаційний відділ	Організаційний відділ	Відділ організаційної роботи й контролю
Сектор забезпечення доступу до публічної інформації	Відділ інформаційних технологій	--	Відділ забезпечення інформаційних систем і технологій	--
--	Відділ контролю	Відділ контролю	Сектор контролю	--
Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	Сектор правового забезпечення	Сектор правового забезпечення	Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	Сектор запобігання корупції
Відділ режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи	Відділ режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи	Сектор режимно-секретної роботи
Сектор адміністративно-господарського забезпечення	--	Відділ господарського забезпечення	Головний спеціаліст із питань внутрішнього аудиту	Сектор внутрішнього аудиту
--	--	--	Юридичний відділ	Юридичне управління
--	--	--	Сектор мобілізаційної роботи	Сектор мобілізаційної роботи
--	--	--	--	Відділ взаємодії з правоохоронними органами й об'єктами роботи

Таблиця 2

Основні структурні підрозділи обласних державних адміністрацій

Дніпропетровська ОДА	Харківська ОДА	Львівська ОДА	Херсонська ОДА	Кіровоградська ОДА
Департамент економічного розвитку	Департамент економіки й міжнародних відносин	Департамент економічної політики	Департамент розвитку економіки	Департамент економічного розвитку, торгівлі й промисловості
	Управління розвитку промисловості		Департамент розвитку території	Управління регіонального розвитку
			Управління розвитку громад	
Департамент житлово-комунального господарства й будівництва	Департамент житлово-комунального господарства й паливно-енергетичного комплексу	Департамент розвитку й експлуатації житлово-комунального господарства	Департамент інфраструктури	Департамент житлово-комунального господарства
		Управління господарсько-технічного забезпечення		Управління інфраструктури
Управління транспорту	--	Департамент дорожнього господарства	Управління транспортно-комунікаційної інфраструктури	--
		Управління транспорту й зв'язку		
--	Департамент агропромислового розвитку	Департамент агропромислового розвитку	Департамент розвитку сільського господарства й зрощення	Департамент агропромислового розвитку
Департамент екології та природних ресурсів	Департамент захисту довкілля та природокористування	Департамент екології та природних ресурсів	Департамент енергетики й екології	Департамент екології, природних ресурсів і паливно-енергетичного комплексу
Управління паливно-енергетичного комплексу й енергозбереження	Управління паливно-енергетичного комплексу (в стадії ліквідації)	Департамент паливно-енергетичного комплексу й енергозбереження	--	--
Департамент капітального будівництва	Департамент капітального будівництва	Департамент архітектури й розвитку містобудування	Управління містобудування та архітектури	Управління містобудування, архітектури й капітального будівництва
Управління містобудування та архітектури	Управління містобудування та архітектури	Управління капітального будівництва		
Департамент масових комунікацій	Департамент масових комунікацій і забезпечення доступу до публічної інформації	--	Управління суспільних комунікацій	Управління комунікацій із громадськістю та інформаційної діяльності
Управління протокольних і масових заходів				
Департамент освіти й науки	Департамент освіти й науки	Департамент освіти й науки	Управління освіти й науки	Управління освіти й науки
Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	Департамент охорони здоров'я	Департамент здоров'я	Департамент охорони здоров'я

Продовження таблиці 2

Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального захисту населення	Департамент соціального розвитку Департамент реалізації гуманітарної політики	Департамент соціального захисту населення
Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів	Департамент фінансів
Управління інформаційних технологій та електронного урядування	Департамент цифрової трансформації регіону	Департамент внутрішньої та інформаційної політики	Управління інформаційних технологій	Управління інформаційних технологій	--
Управління культури, національностей і релігій	Департамент культури й туризму Сектор у справах релігій (у стадії ліквідації)	Департамент із питань культури, національностей і релігій	Департамент із питань культури й туризму та курортів	Департамент туризму й курортів	Департамент культури й культурної спадщини
Управління зовнішньоекономічної діяльності	--	Департамент міжнародної технічної допомоги й міжнародного співробітництва	Управління туризму та курортів	Управління туризму та курортів	Управління інвестиційної діяльності й туризму
Управління молоді й спорту	Управління у справах молоді й спорту	Управління фізичної культури й спорту	Управління туризму та курортів	--	Управління молоді й спорту
Юридичний департамент	Юридичний департамент	--	--	Юридичне управління	--
Управління цивільного захисту	Департамент цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту й оборонної роботи	Управління з питань цивільного захисту, мобілізаційної та оборонної роботи
Управління взаємодії з правоохоронними органами й оборонної роботи	Департамент оборонної, мобілізаційної роботи й взаємодії з правоохоронними органами	Департамент із питань цивільного захисту	Департамент із питань цивільного захисту	Управління внутрішньої безпеки	Управління внутрішнього аудиту, фінансового контролю та взаємодії з правоохоронними органами
Управління внутрішнього аудиту	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки Управління правового забезпечення структурних підрозділів	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Управління внутрішнього аудиту й правової перевірки	Управління внутрішнього аудиту, фінансового контролю та взаємодії з правоохоронними органами
--	Відділ із питань запобігання та виявлення корупції	--	--	Сектор із питань запобігання та виявлення корупції	--
Управління з питань учасників АТО	--	--	--	Управління у справах ветеранів і внутрішньо переміщених осіб	--
Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей	Служба у справах дітей
Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області	Державний архів області

об'єктах впливу органів влади на галузь. Різновид спеціальностей цієї галузі надзвичайно великий, тому незрозуміло, чи враховуються вони під час підбору працівників до цього департаменту та його управління. Хоча зрозуміло, що під час призначення працівників на посади в ці структурні підрозділи враховуються їх управлінські, правові, економічні й інші компетенції.

Типові положення про структурні підрозділи не досить пристосовані до специфіки певних територій, хоча назви підрозділів певним чином корелюються з аналітичними й інформаційними засобами виконання закріплених функцій.

Нечітко простежуються і групування підрозділів за специфікою основних, конкретних, допоміжних та обслуговуваних функцій [24]. Такий поділ зовсім не означає різну важливість цих структурних підрозділів в управлінні. Усі вони рівнозначно важливі як складники системи управління. Однак завдяки такому поділу вони були б наповнені більш спорідненим змістом реалізованих завдань і технологіями їх розв'язання з урахуванням особливостей соціальних, економічних, природних, загальнолюдських чинників, адаптованих до завдань держави й доповнених завданнями самоврядування.

Таблиця 3

Середня чисельність працівників в обласних і районних адміністраціях

Область	Кількість структурних підрозділів обласних адміністрацій			Чисельність працівників обласних адміністрацій			Середня чисельність працівників в одному підрозділі		
	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів	усього	підрозділів апарату	структурних підрозділів
Дніпропетровська	35	11	24	1035	113	922	29	10	38
Запорізька	31	12	19	730	112	618	23	9	32
Львівська	36	13	23	798	112	686	22	9	30
Харківська	37	12	25	916	118	798	25	10	32
Херсонська	37	12	25	664	118	546	18	10	22
Кіровоградська	34	15	19	642	93	549	19	6	29

Джерело: побудовано автором за даними [19; 20; 21; 22; 23; 25]

Таблиця 4

Розподіл працівників в обласних і районних адміністраціях

Область	Максимальна чисельність працівників обласних адміністрацій		% працівників апарату обласних адміністрацій у загальній чисельності	Максимальна чисельність працівників районних адміністрацій		% працівників апарату районних адміністрацій у загальній чисельності	Чисельність населення області, усього	Кількість населення на одного працівника обласної адміністрації	Кількість населення на одного працівника районної адміністрації
	усього	у тому числі апарату		усього	у тому числі апарат				
Дніпропетровська	1 035	113	10,92	1 531	308	20,12	3 176 648	3 069	2 075
Запорізька	730	112	15,34	1 113	280	25,16	1 687 401	2 312	1 516
Львівська	798	112	14,04	1 604	280	17,46	2 512 084	3 148	1 566
Харківська	916	118	12,88	2 063	378	18,32	2 658 461	2 902	1 289
Херсонська	664	118	17,77	1 049	252	24,02	1 027 913	1 548	980
Кіровоградська	642	93	14,49	1 278	294	23,00	933 109	1 453	730

Джерело: побудовано автором за даними [19; 20; 21; 22; 23; 25]

Для виокремлення організаційних елементів (структурних підрозділів) органів виконавчої влади застосовується функціональний принцип. І хоча зв'язок і послідовність виконання функцій чітко не виокремлені, цілі й основні напрями публічного управління, його завдання та зміст згруповані за видом здійснюваних функцій, що закріплюються за певними структурними підрозділами ОДА. Функціональний принцип застосовується і під час розробки положень про структурні підрозділи й посадові інструкції виконавців. Водночас слід зазначити, що функції, які покладаються на виконавців, охоплюють не повний обсяг завдань закріплених функцій через складності чи особливості здійснюваної діяльності, що мотивує їх розподіл за рядом підрозділів. Такий розподіл потребує застосування для розв'язання поставлених завдань однакових підходів і способів, що сприятиме збереженню цілісності процесу реалізації функції, зменшує час на узгодження їх складників і створює умови для оцінювання їх кінцевих результатів як процесів управлінської діяльності. Тому закріплення переліку функцій виконавців повинно бути обґрунтованим і попередньо виокремленим. Для реалізації функцій і завдань підрозділів доцільне використання процесного підходу й різних організаційних форм їх реалізації. Майже всі департаменти, діяльність яких проаналізована, мають статус юридичної особи, але цей факт навряд чи можна повністю вважати виправданим, оскільки це звужує соціалізацію працівників, не створює умов корпоративної соціальної відповідальності, призводить до певного розпорошення суспільних фінансових ресурсів і не сприяє підвищенню ефективності їх використання.

На час дослідження (серпень 2020 р.) в областях діяло від 31 до 37 організаційних ланок, у тому числі структурних підрозділів апарату – від 11 до 15 ланок, а виконавських – від 11 до 25 (табл. 3). Чисельність державних службовців в аналізованих областях становила від 642 до 1 035 осіб, у тому числі апарату управління – від 93 до 118 осіб. Чисельність працівників апарату в обласних адміністраціях у відсотках до чисельності працівників структурних підрозділів (виконавських

органів) становила від 14,49% до 17,77% (табл. 4). Максимальна чисельність працівників апарату районних адміністрацій становила від чисельності працівників виконавських структур 17,46%–25,16%.

Максимальна чисельність підрозділів встановлюється згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності місцевих адміністрацій» [26]. Слід зазначити, що чисельність працівників у структурних підрозділах виконавських ланок та апарату спирається скоріше на розсуд і досвід очільників ОДА, ніж на науково обґрунтовані розрахунки чи нормативи. Між чисельністю працівників в органах влади, кількістю населення в областях, кількістю працівників у структурних підрозділах і кількістю структурних підрозділів зв'язок також не спостерігається.

Не ілюструється зв'язок і між кількістю структурних підрозділів та їх чисельністю. Так, у Дніпропетровській області середня чисельність працівників в одному структурному підрозділі апарату однакова із середньою чисельністю апарату Харківської та Херсонської областей (по 10 осіб), водночас чисельність жителів Дніпропетровської області на 1 працівника апарату управління становить 3 069 осіб, а в Херсонській області – 1 548 (тобто у два рази менше) (див. табл. 4). Не ставлячи завданням визначення причин таких розбіжностей, зазначимо, що ні кількість, ні розподіл працівників в органах влади обласних і районних державних адміністрацій не є обґрунтованими, отже, піддається сумніву і забезпечення оптимальної результативності їх праці.

Підсумовуючи вищенаведене, сформулюємо основний зміст методичного підходу до аналізу організаційної побудови органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій. Головний акцент у практиці реалізації цього підходу має бути зроблений на таких аспектах:

- аналіз конституційного правового, адміністративного й організаційного змісту діяльності органів виконавчої влади;
- аналіз наповнення понять управлінської діяльності в органах виконавчої влади: зміст, цільове призначення, функції та завдання, методи й процеси здійснення, їх зв'язки із цілями керованих систем;

- порівняння функцій і завдань органів виконавчої влади, закріплених законодавчо, з переліком і змістом функцій і завдань, які реалізуються на територіальному рівні;

- поєднання правових, конституційних, інституційних та організаційних складників формування процесів управління під час визначення положень структурних підрозділів виконавчих органів;

- аналіз внутрішніх і зовнішніх взаємовідносин і підпорядкованості органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій;

- визначення функцій і завдань органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій для управління власними справами;

- аналіз принципів групування та розподілу функцій для їх виконання у виокремлених структурних підрозділах;

- аналіз системи планування та оцінювання системи діяльності підрозділів;

- аналіз співпраці органів виконавчої влади зі структурними елементами громадянського суспільства;

- встановлення трудомісткості здійснення публічного управління на територіях і чисельного професійного складу державних службовців;

- аналіз чисельної, фахово-професійної та кваліфікаційної структури працівників, її зіставлення зі структурою виконуваних функцій і завдань із гранично встановленими межами;

- аналіз фінансового забезпечення діяльності органів виконавчої влади, її достатності й раціональності її використання.

Наведені пропозиції дозволять суттєво упорядкувати організацію управлінської діяльності, опанувати сучасні методи, алгоритми й технології її здійснення, що створить умови для суттєвого підвищення продуктивності публічного управління та його якості, здатності до розробки заходів із попередження небажаних змін і ситуацій.

Застосування запропонованого методичного підходу дозволить створити умови для обґрунтування планів удосконалення організаційних засад побудови органів влади в публічному управлінні, здійснення управлінської діяльності й розвитку

організаційної культури як невіддільних складників і важелів управління соціально-економічним розвитком території.

Висновки і пропозиції. Зростання масштабів та ускладнення завдань публічного управління потребують своєчасного посилення, чіткості, злагодженості й організаційної культури всіх органів влади, подальшої раціоналізації управлінської діяльності, її засобів, технологій здійснення та механізмів. Це потребує раціональності в організаційній побудові й управлінській діяльності організаційних ланок влади на основі об'єктивної аналітичної інформації. Аналіз рівня досконалості організаційної побудови органів влади передбачає попереднє визначення чинників, які впливають на їх структури. У публічному управлінні до таких чинників насамперед відносять цілі діяльності, функції та компетенції органів влади, які їм надані, методичне обґрунтування кількості структурних ланок, чисельності працівників та організації їх діяльності. Аналіз цілей, функцій і завдань уможливорює глибше розуміння природи влади й призначення виокремлюваних видів діяльності її елементів, способів, методів і механізмів їх здійснення.

Розширення кола розв'язуваних питань щодо керування підвладними системами, поява нових функцій і завдань управління, які генеруються економічним і соціальним розвитком, зумовлює необхідність підтримки створення такого їх рівня, який би забезпечував соціальні потреби суспільства, якість і безпеку життя та конкурентоспроможність базових ланок.

У нових умовах господарювання, в межах наданих органам влади на місцевому рівні ширших повноважень і відповідальності організація управлінської діяльності потребує суттєвого перегляду організаційних умов і методів її здійснення з переосмисленням і раціоналізацією змістовно-функціональних змін, на основі новітніх методів аналізу сучасності й використання накопиченого прогресивного досвіду розробки заходів із постійного удосконалення методичного, організаційного й інформаційного-аналітичного забезпечення управлінської діяльності.

Необхідним стає вдосконалення та розробка планових заходів для проведення

організаційного аналізу побудови органів влади та їх функціонування. Водночас надзвичайно важливе опанування наявних можливостей інформаційних технологій. Такий вид аналізу вже міг би бути сформований. Ознаками систематизації завдань для їх організаційно-технологічного забезпечення доцільно обрати: об'єктно-суб'єктну спрямованість діяльності, масштаби виконуваних робіт, цілепокладання, вид управління, характер впливу на керовані процеси та явища й інші ознаки, в тому числі правові, аналітичні, соціально-психологічні тощо. Потребують аналізу й обрані методи й технології розв'язання завдань, розподіл їх між виконавцями згідно з професійно-фаховим і кваліфікаційним статусом працівників, обрахування трудомісткості виконуваних робіт і чисельності працівників, що їх виконують, їх професійно-кваліфікаційний склад, що підвищить операційну ефективність управлінської діяльності. Позитивними результатами такого аналізу стало б зменшення дублювання функцій, уникнення їх надмірностей чи надлишковості, вдосконалення методів розрахунків і широке застосування інформаційних технологій і програмування.

Від рівня розвитку й упорядкованості організаційних структур органів влади, рівня їх організаційного розвитку безпосередньо залежить результативність реформ, що проводяться в Україні. І хоча цей показник важко розрахувати, підвищувати його можна шляхом створення надійної організаційної сучасної бази для якісної реалізації управлінських функцій і завдань з огляду на зміни в суспільстві та їх передбачуваність.

У складі першочергових рамкових умов забезпечення ефективності управлінської діяльності в публічному управлінні в контексті його реформування слід також розглядати побудову науково обґрунтованих та аналітично забезпечених оптимальних організаційних структур та організаційних засад управлінської діяльності. Застосування пропонованого методичного підходу до аналізу й вдосконалення структури органів виконавчої влади дозволить своєчасно отримати необхідну інформацію про стан її організаційної досконалості

й надасть можливість обґрунтувати заходи щодо її оптимізації.

Подальшими дослідженнями проблеми підвищення організаційної ефективності органів виконавчої влади обласних державних адміністрацій повинні стати дослідження інноваційних методів і технологій здійснення управлінської діяльності, конкретизації її результатів та оцінювання вкладу організаційних структур управління в розвиток керованих систем.

Список використаної літератури:

1. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.
2. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія. Харків : ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. 224 с.
3. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_4.
4. Баштанник А.Г., Баштанник В.В. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті Європейського інтеграційного процесу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2012. Вип. 4. С. 15–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_4_4.
5. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.
6. Дунаєв І.В. Модернізаційний транзит публічно-управлінських відносин від централізованого до децентралізованого розвитку регіонів. *Теорія та практика публічного управління*. 2016. № 3(54). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/04.pdf>.
7. Будник М.А. Основні напрями вдосконалення адміністративно-державного управління на регіональному рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1 (28). URL: file:///C:/Users/Helen/Downloads/Tpdu_2010_1_28.pdf.
8. Бородін Є.І., Ліненко І.М. Органи місцевого самоврядування як об'єкт

- реформування в контексті децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2 (16). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/25.pdf).
9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 17.08.2020).
 10. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.08.2020).
 11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 17.08.2020).
 12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.08.2020).
 13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 18.08.2020).
 14. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій : Указ Президента України від 03 квітня 2005 р. № 593/2000 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593/2005> (дата звернення: 17.08.2020).
 15. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п> (дата звернення: 28.08.2020).
 16. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (зі змінами) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п#Text> (дата звернення: 05.08.2020).
 17. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-п> (дата звернення: 17.08.2020).
 18. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління : курс лекцій. 4-е изд., дополн. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
 19. Офіційний вебсайт Кіровоградської обласної державної адміністрації. URL: <http://www.kr-admin.gov.ua/start.php>.
 20. Офіційний вебсайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. URL: <https://adm.dp.gov.ua>.
 21. Офіційний вебсайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua>.
 22. Офіційний вебсайт Львівської обласної державної адміністрації. URL: <https://loda.gov.ua>.
 23. Офіційний вебсайт Херсонської обласної державної адміністрації. URL: <https://khoda.gov.ua>.
 24. Бобровський О.І. Концептуальні засади розвитку змістовно-функціональної діяльності в публічному управлінні територіальних громад. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 237–247.
 25. Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 (зі змінами) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-п#Text> (дата звернення: 05.08.2020).
 26. Деякі питання діяльності місцевих адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 91 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-п> (дата звернення: 17.08.2020).

Bobrovskiy O. Improving the organizational structure of regional state administrations: a methodological approach

The article presents the results of research of methodical bases of construction of organizational structure of authorities of divisions of regional state administrations and the organization of realization by them of administrative activity. Practical organizational and legal issues, types, functions and approach to determining the number of structural units and areas of practical activity in the formation of the organizational structure of government

and the principles of their formation are considered. The comparative analysis of structural construction of regional and district state administrations of a number of regions of Ukraine is carried out. The absence of standardized methodical bases of the analysis of the level of organizational perfection and rational construction of processes of administrative activity in the conditions of objective necessity of their improvement as factors of effective functioning of authorities is emphasized. The functional construction of structural subdivisions of region and area state administrations is analyzed. It is noted that the maximum number of units is set in accordance with current legislation, but is based on the discretion and experience of the heads of regional state administrations, rather than on scientifically sound calculations or standards; there is no connection between the number of employees in government and indicators of the population in the regions, indicators of the number of employees in structural units and the number of structural units; the relationship between the number of structural units and their employees is not illustrated. It is noted that both the number and distribution of employees in the authorities of regional and district state administrations are not justified, therefore, it is questionable to ensure optimal performance of their work. The advantages and possibilities of further improvement of the structure of regional state administrations are determined. The methodical approach to the analysis of a condition and organizational bases of construction and functioning of structural divisions of regional state administrations is offered. It is based on the analysis of public administration processes, legislative and legal, content-functional and organizational-procedural conditions of creation and functioning of regional and district state administrations and their number in order to increase the role and effectiveness of public administration on life processes and management systems.

Key words: managerial activity, authorities, organizational structure, methods of building organizational units, organizational excellence.

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.27>

Г. М. Буканов

кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНТЕГРАЛЬНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО І ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті представлено інтегральну модель формування та реалізації політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів. Інтегральність державно-управлінської діяльності можна розглянути в трьох аспектах. Це – історичний підхід спроби теоретичного осмислення форм, цілей і структури управління державою; складність об'єкта дослідження в цілому, яким є держава, що має власні закономірності функціонування та розвитку; тенденції, що визначають внутрішні процеси сучасного наукового пізнання. Визначено основні напрямки вдосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики за основними праксеологічними підходами: за кластерним підходом – розробка нормативно-правової бази щодо створення та функціонування екокластерів; посилення економічного стимулювання розвитку екокластерів; за програмно-цільовим підходом – включення та посилення екологічного блоку програм і стратегій соціально-економічного розвитку регіонів; посилення функціональних повноважень регіональних і місцевих органів управління у сфері охорони навколишнього середовища; за проектно-орієнтованим підходом – впровадження в систему екологічного управління інструментів проектного менеджменту; розробка й впровадження інвестиційних проектів розвитку «зеленої» економіки; за менеджмент-орієнтованим підходом – впровадження та посилення на регіональному рівні інструментів екологічного менеджменту (екологічний аудит, екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка, екологічна сертифікація, екологічне маркування); законодавче закріплення та регламентація економічних механізмів та інструментів реалізації регіональної екологічної політики; запровадження та поширення інструментів електронного екологічного урядування. Головними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів і власне регіональної екологічної політики є програмно-цільовий підхід як спосіб формування системи планових рішень значних загальнодержавних і регіональних екологічних проблем і кластерний підхід, сутність якого полягає у створенні екологічних кластерів через інтеграцію зусиль державних органів влади, економічних суб'єктів, наукових центрів і громадськості в досягненні цілей сталого розвитку регіону.

Ключові слова: регіональна екологічна політика, програмно-цільовий підхід, кластерний підхід, проектно-орієнтований підхід, проектний менеджмент, менеджмент-орієнтований підхід, екологічний менеджмент.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого збалансованого регіонального розвитку в Україні є однією з найважливіших передумов її сталого (збалансованого) зростання в соціальному, економіч-

ному й екологічному аспектах. Управління екологічним розвитком регіону реалізується через формування та впровадження як стратегії державної (національної) політики, так і регіональної екологічної політики, основою формування якої нині є програмно-цільовий, проектно-орієнто-

ваний, кластерний менеджмент-орієнтований підходи. Тому актуальною соціальною та науковою проблемою є розроблення інтегральної моделі формування та реалізації регіональної екологічної політики, яка б враховувала як світові тренди екологічного розвитку, так і національні особливості державного управління у сфері охорони навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати сучасних досліджень формування та реалізації регіональної екологічної політики в Україні представлені в працях таких вітчизняних науковців, як М. Андрієнко, О. Дзюбенко, І. Заблудська, О. Колонов, В. Кравців, А. Куляк, О. Малеки, С. Носкова, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако, Г. Шумська й інші. Специфіці застосування окремих напрямків у формуванні політики екологічного розвитку регіонів присвячені праці таких дослідників, як О. Алейнікова, І. Буднікевич, І. Дегтярьова, І. Гавриш, Т. Козаченко, Т. Микитин, Т. Панчишин, Л. Тараєвська, М. Шершун, А. Чемерис. Однак у науковій літературі не досить розроблена інтегральна модель формування політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів.

Метою статті є розроблення інтегральної моделі формування та реалізації політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів.

Виклад основного матеріалу. Формування стратегічних напрямків політики екологічного розвитку регіонів передбачає застосування відповідних механізмів та інструментів реалізації екологічної політики в регіоні. Виокремлення таких напрямків передбачає застосування методів державного регулювання, які б відповідали загальному тренду сталого (збалансованого) розвитку України як європейської держави. Це своєю чергою визначає пріоритети регіональної політики екологічного розвитку, що знаходить відбиття у формуванні й реалізації регіональної екологічної політики, яку В. Кравців визначає як систему цілей, етапів, дій

і заходів, що реалізуються органами державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на збереження довкілля та формування екологобезпечних умов життєдіяльності населення за допомогою методів, що враховують специфіку територій [6, с. 42–43]. Отже, завданням регіональної екологічної політики є формування загальної стратегії та тактики сталого (збалансованого) розвитку регіону на основі розроблення конкретних програм і проектів екологічного розвитку регіону. А основними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів і власне регіональної екологічної політики є кластерний, програмно-цільовий, проектно-орієнтований і менеджмент-орієнтований підхід в практиці державного й публічного управління.

Програмно-цільовий підхід – це спосіб формування системи планових рішень значних загальнодержавних і регіональних проблем, суть якого полягає у визначенні основних цілей соціального, економічного й екологічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни в разі збалансованого забезпечення ресурсами. Основним елементом програмно-цільового підходу виступають цільові комплексні програми, що виражаються у вигляді певного документа розвитку, в якому відбиті мета, завдання та комплекс заходів на розв'язання суспільно значущих проблем і пов'язаних із цим ресурсами, виконавцями й термінами виконання [2, с. 540].

Як зазначає А. Пакуліна, використання програмно-цільового підходу дозволяє здійснювати комплексне розв'язання проблем охорони навколишнього середовища на території того чи іншого регіону України, включаючи:

- «1) ув'язку цілей і завдань екологічної програми із цілями й завданнями інших довгострокових цільових програм регіону;
- 2) облік масштабності, складності й розмаїття проблем екологічного розвитку регіону, розв'язання яких передбачає консолідацію зусиль і джерел фінансування на розробленні й здійсненні комплексу взаємопов'язаних і конкретних завдань, ресурсів і виконавців програмних заходів законодавчого, технічного,

науково-дослідного, дослідно-конструкторського, виробничого, соціально-економічного, організаційно-господарського й іншого характеру з досягнення поставлених цілей;

3) поєднання адміністративно-контрольних інструментів управління та ринкових принципів господарювання, забезпечуючи тим самим координацію різних сторін природоохоронної діяльності самостійно господарчих суб'єктів;

4) послідовну інтеграцію екологічних цілей у процес соціально-економічного розвитку регіону України з метою забезпечення його сталого розвитку;

5) погодження постановки й досягнення збалансованих поточних і довгострокових екологічних цілей; встановлення (з урахуванням обмеженості фінансових та інших ресурсів) чіткої пріоритетності в задоволенні інвестиційних потреб на цілі охорони навколишнього середовища» [7, с. 60].

Таким чином, реалізація програмно-цільового підходу в управлінні екологічним розвитком регіону передбачає розробку регіональних екологічних програм, що можуть входити до складу загальної стратегічної програми соціально-економічного розвитку регіону. Саме програмно-цільовий підхід у формуванні екологічної політики є найбільш прийнятним у сучасних умовах соціально-економічного розвитку в Україні й реформуванні системи державного управління через процеси децентралізації та регіоналізації владних повноважень органів управління в різних сферах. Актуальним питанням у цьому сенсі на тепер є визначення просторових меж регіону задля підвищення ефективності управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, яка нині здійснюється на основі адміністративно-територіального поділу регіонів – областей. Серед перспективних підходів щодо формування просторових меж реалізації регіональної екологічної політики виділяється кластерний підхід, застосування якого визначено як світовий тренд у реалізації цілей сталого (збалансованого) розвитку на всіх рівнях – міжнародному, національному, регіональному, місцевому. І. Дегтярьова під екологічно орієнтованими кластерами

розуміє «господарські комплекси, в яких окремі економічні суб'єкти ув'язуються в єдині цикли таким чином, що процеси господарської діяльності взаємодоповнюються процесами відтворення екосистемних компонентів» [1, с. 49].

Тому для забезпечення екологізації на державному й регіональному рівнях доцільне застосування підходу, що заснований на кластерній моделі. У широкому розумінні екологізація державного й регіонального розвитку – це закономірний процес подальшого вдосконалення економічних відносин і досягнутого рівня розвитку продуктивних сил, заснований на екологічно орієнтованій інноваційній політиці держави й регіонів для забезпечення екологічної безпеки держави та її територій.

Значною мірою створенню та розвитку регіональних кластерів сприятиме його інституціоналізація на рівні державного й публічного управління в регіоні, що виявляється у сформованості системи інституціональних ознак соціально-еколого-економічного кластера. Так, В. Томарева-Патлахова зазначає, що інституціональна компонента моделі регіонального кластера стає складовою частиною системи сталого розвитку, яка має передбачати удосконалення нормативно-правового регулювання та організаційно-економічного забезпечення оптимізації соціальної, економічної та екологічної складових частин регіону на рівні застосування програмно-цільового методу реформування економіки регіону [9, с. 77]. Взагалі, виділяють такі основні інституціональні ознаки кластера [3, с. 100–101]:

1) інтеграція різних форм і суб'єктів господарювання (органи регіонального й місцевого управління, науково-дослідні, освітні, інші інституції, громадські організації, бізнес-структури тощо); локалізація (географічна концентрація суб'єктів здійснення діяльності);

2) спеціалізація (зумовлена спільністю та спеціалізацією інтересів у результатах діяльності кластера);

3) співробітництво (побудоване на принципах рівноправності, паритетності, синергії, конструктивного діалогу, добровільності, взаємного інформування про виконання взятих на себе зобов'язань);

4) висока, інтенсивна конкуренція (внутрішня – за право на участь у здійсненні діяльності, й зовнішня – за ринки збуту), яка є стимулом інноваційної діяльності;

5) інноваційність діяльності (обов'язковий набір нововведень, які забезпечують актуальність (сучасність) продукту діяльності кластера – матеріального об'єкта або послуги).

Дослідивши наукові розробки, ми розуміємо, що створення екологічного кластера передбачає: по-перше, визначення просторових меж, виробничого потенціалу, обслуговчої інфраструктури й людського потенціалу; по-друге, залучення основних акторів екологічного кластера – державних суб'єктів управління, місцевої адміністрації, економічних суб'єктів, громадськості, науково-освітніх центрів та установ; по-третє, створення організаційно-управлінської системи кластера й визначення її функціональних завдань; по-четверте, формування та реалізацію екологічної політики кластера; по-п'яте, виділення та впровадження інструментів управління соціально-економічним та екологічним розвитком кластера; по-шосте, розробку системи критеріїв оцінки ефективності й результативності функціонування кластера в контексті сталого (збалансованого) розвитку (соціальної, економічної та екологічної складових частин).

А тому для створення регіональних кластерів як сучасних форм організації виробництва має бути забезпечене формування міжсекторних і міжгалузевих зв'язків центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства. Н. Москалюк, відзначає, що перевагами кластерної організації виробництва є: зміцнення співробітництва між бізнесом, наукою та державою; зростання ефективності роботи компаній; активізація інноваційної діяльності компаній; підвищення загальної інвестиційної привабливості регіонів і країни; пришвидшення темпів створення та розвитку нового бізнесу; формування замкненого виробничого циклу (й ланцюгу зростання доданої вартості) в межах країни [8, с. 391–392].

Відповідно, застосування кластерного підходу у формуванні політики еко-

логічного розвитку регіону передбачає: по-перше, виділення та створення еколого-економічного кластера й визначення його просторових меж; по-друге, інституціоналізацію розвитку політики екологічних інновацій у регіоні; по-третє, створення та посилення взаємозв'язків між різними суб'єктами кластера: державними, економічними, суспільно-громадськими.

Проектно-орієнтований підхід у формуванні й реалізації політики екологічного розвитку передбачає застосування інструментів проектного менеджменту, бенчмаркінгу у сфері охорони довкілля та екологічного маркетингу в контексті сталого (збалансованого) розвитку території.

Актуальне нині застосування технологій проектного менеджменту в процесі реалізації стратегічної програми екологічного розвитку регіону, й кластерів зокрема. Т. Козаченко інтерпретує проектне управління як «сферу діяльності, в процесі якої визначаються та досягаються цілі проекту під час балансування між обсягом робіт, ресурсами, якістю та ризиками» [4, с. 52]. Управління проектами в публічній сфері – це процес інституалізації в програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування в соціальну дійсність із метою розв'язання публічної проблеми. Водночас в умовах обмеженого часу й ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше й відрізняються від наявних аналогів [10, с. 12]. Таким чином, управління проектами або проектний менеджмент у сфері екологічного розвитку регіону можна визначити як процес інституалізації в програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у сферу формування та реалізації регіональної екологічної політики з метою досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону й держави в цілому. У контексті екологічного розвитку регіонів проектний менеджмент як напрям управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики сприятиме:

1) інституціоналізації програмно-цільового управління регіональною екологічною політикою;

2) формуванню єдиної регіональної інформаційної бази щодо проблем екологічної безпеки регіону й організацій (установ, підприємств, об'єднань тощо), які володіють ресурсами (матеріально-фінансовими, технічними, науково-інтелектуальними, людськими) для виявлення та розв'язання екологічних проблем регіону;

3) координації та інтеграції зусиль і ресурсів усіх секторів суспільства (державного, приватно-комерційного, громадського) для досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону.

А в контексті менеджмент-орієнтованого підходу до формування та реалізації політики екологічного розвитку регіону значного поширення набула теорія та практика екологічного менеджменту. Найповніше трактування екологічного менеджменту наведено в міжнародному стандарті ISO 14000. «Система екологічного менеджменту – це частина загальної системи менеджменту, яка містить організаційну структуру, планування діяльності, розподіл відповідальності, практичну роботу, а також процедури, процеси й ресурси для розробки, впровадження, оцінки досягнутих результатів реалізації та вдосконалення екологічної політики, цілей і завдань» [12, с. 2].

Виходячи із запропонованої моделі реалізації політики екологічного розвитку регіону, і як її конкретизації – регіональної екологічної політики, можна визначити основні напрями удосконалення системи управління у сфері екологічного розвитку на регіональному рівні. У цьому напрямі досить плідно працюють вітчизняні науковці й дослідники. Наприклад, Г. Шумська пріоритетними завданнями регіональних органів влади у сфері реалізації політики екологічного розвитку регіону називає такі [11, с. 438]: ідентифікація проблем регіонів, ранжування їх за ступенем небезпеки з урахуванням специфіки й особливостей регіонального розвитку; створення та налагодження системи інвестиційних заходів, спрямованих на розв'язання цих проблем; диверсифікованість можливих джерел фінансування екологічної сфери регіону; створення екологічної інфраструктури.

О. Колономим запропоновано такі напрями вдосконалення механізму формування та реалізації регіональної еко-

логічної політики на основі єдності й взаємозв'язку його складових частин: політико-інтеграційним, адміністративно-правовим, соціально-економічним, громадсько-освітньо-культурним шляхом [5, с. 16]: розвиток публічно-приватного партнерства й екологічної відповідальності бізнесу й суспільства; запровадження податкових стимулів для сприяння охороні довкілля; розвиток єдиної державної системи екологічного моніторингу на базі системи космічного моніторингу для належної інформаційної підтримки, орієнтованої на збереження екологічної рівноваги навколишнього середовища, екологічний контроль і запобігання екологічних криз і катастроф; невідкладне реформування системи державного управління в галузі охорони довкілля в напрямі переходу до інтегрованого державно-громадського управління; посилення контролю та відповідальності з боку держави й громадськості; адаптація державної екологічної політики до європейських стандартів і передових світових практик; поступовий перехід від директивного державного управління до демократичного державно-громадського управління в екологічній сфері.

Таким чином, можна визначити основні напрями удосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики за основними практично-екологічними підходами:

– за кластерним підходом:

1) розробка нормативно-правової бази щодо створення та функціонування екологічних кластерів;

2) інформаційна підтримка просування кластеризації регіонального розвитку України серед суб'єктів економічної діяльності, регіональних і місцевих органів управління та громадських організацій екологічного спрямування;

3) посилення економічного стимулювання розвитку екологічних кластерів;

– за програмно-цільовим підходом:

1) включення та посилення екологічного блоку програм і стратегій соціально-економічного й сталого (збалансованого) розвитку регіонів із конкретним планом дій і заходів і визначенням очікуваних результатів і термінів виконання;

2) посилення функціональних повноважень регіональних і місцевих органів управління у сфері охорони навколишнього середовища;

3) залучення усіх секторів суспільства (державних і регіональних органів влади, бізнес-структур, громадських організацій, науково-освітніх установ, громадськості в цілому) до розробки й реалізації комплексних цільових програм екологічного розвитку регіону на основі принципів міжсекторного соціального партнерства;

– за проектно-орієнтованим підходом:

1) впровадження в систему екологічного управління інструментів проектного менеджменту (управління проектом циклом, управління проектами організаційного розвитку державних органів та організацій, управління проектом офісом);

2) поширення технології бенчмаркінгу в розробці проектів у сфері охорони навколишнього середовища;

3) включення в систему проектно-орієнтованого управління інструментів і механізмів екологічного маркетингу й маркетингу сталого (збалансованого) розвитку території;

4) розробка й впровадження інвестиційних проектів розвитку «зеленої» економіки;

– за менеджмент-орієнтованим підходом:

1) впровадження та посилення на регіональному рівні інструментів екологічного менеджменту (екологічний аудит, екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка, екологічна сертифікація, екологічне маркування);

2) законодавче закріплення та регламентація економічних механізмів та інструментів реалізації регіональної екологічної політики;

3) запровадження та поширення інструментів електронного екологічного урядування.

Висновки і пропозиції. Формування стратегічних напрямів політики екологічного розвитку регіонів пов'язане із застосуванням відповідних механізмів та інструментів реалізації екологічної політики в регіоні. Виокремлення таких напрямків передбачає застосування методів державного регулювання, які б відповідали загальному тренду сталого (збалансова-

ного) розвитку України як європейської держави. Це своєю чергою визначає пріоритети регіональної політики екологічного розвитку, що знаходить відбиття у формуванні й реалізації регіональної екологічної політики. Розроблено інтегральну модель державного й публічного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні й виокремлено основні напрямки удосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики на основі праксеологічних підходів: кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого.

Перспективним напрямом подальших досліджень є виділення критеріїв ефективності реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

Список використаної літератури:

1. Дегтярьова І.Б. Екологічно орієнтовані кластери як форма ефективного розвитку еколого-економічних систем. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 1. С. 47–52.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Кластери як інструмент регіонального розвитку : матеріали науково-практичного семінару, м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р. / за ред. проф. В.В. Мамонової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2012. 115 с.
4. Козаченко Т.П. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 2 (62). С. 50–55.
5. Коленов О.М. Формування та реалізація державної екологічної політики України : автореф. ... дис. канд. наук з державного управління : 25.00.02. Харків, 2014. 23 с.
6. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації) : монографія. Львів : Ін-т регіон. дослід. НАН України, 2007. 336 с.
7. Пакуліна А.А., Беліченко А.О., Пакуліна Г.С. Регіональні програми як засіб ув'язки економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку території. *Економіка та управ-*

- ління національним господарством. Інфраструктура ринку. 2019. Вип. 34. С. 58–64.
8. Регіональна політика Європейського Союзу : підручник / за ред. В.І. Чужикова. Київ : КНЕУ, 2016. 495 с.
9. Томарева-Патлахова В.В. Ідентифікація впливу детермінант нестабільного середовища на реалізацію державної регіональної політики в умовах глобальних викликів. *Приазовський економічний вісник. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка*. 2017. Вип. 1 (01). С. 70–79.
10. Чемерис А.О. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
11. Шумська Г.М. Теоретико-методичні аспекти реалізації регіональної екологічної політики. *Економіка і суспільство. Мукачівський державний університет*. 2017. Вип. 12. С. 432–439.
12. ISO 14001:2004. Environmental management systems – Requirements with guidance for use. [Second edition, 2004-11-15]. Geneva, 2004. 23 p. (International Standard).
-

Bukanov H. An integrated model for the implementation of environmental development policy in the region in the context of public and public administration

The article presents an integrated model of formation and implementation of environmental development policy of the regions on the basis of cluster, program-target, project-oriented and management-oriented approaches. The integrity of public administration can be considered in three aspects. This is a historical approach to trying to theoretically comprehend the forms, goals and structure of government; the complexity of the object of study as a whole, which is the state, which has its own patterns of functioning and development; trends that determine the internal processes of modern scientific knowledge. The main directions of improvement of mechanisms and tools of state and public administration in the field of implementation of regional ecological policy according to the main praxeological approaches are determined: according to the cluster approach – development of normative-legal base on creation and functioning of ecoclusters; strengthening economic incentives for the development of ecoclusters; according to the program-target approach – inclusion and strengthening of the ecological block of programs and strategies of social and economic development of regions; strengthening the functional powers of regional and local governments in the field of environmental protection; according to the project-oriented approach – introduction of project management tools into the environmental management system; development and implementation of investment projects for the development of “green” economy; by management-oriented approach: introduction and strengthening at the regional level of environmental management tools (environmental audit, environmental monitoring, strategic environmental assessment, environmental certification, environmental labeling); legislative consolidation and regulation of economic mechanisms and instruments for the implementation of regional environmental policy; introduction and dissemination of e-government tools. The main approaches to the formation of environmental development policy of the regions and the actual regional environmental policy are: program-targeted approach as a way to form a system of planning solutions to significant national and regional environmental problems, and a cluster approach, the essence of which is to create environmental clusters through the integration of efforts of public authorities, economic entities, research centers and the public to achieve sustainable development goals region.

Key words: regional ecological policy, program-target approach, cluster approach, project-oriented approach, project management, management-oriented approach, ecological management.

УДК 351.858+316.73:316.752
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.28>

Ж. З. Денисюк

доктор культурології,
професор кафедри інформаційної політики
та цифрових технологій
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ГІБРИДНОГО ПРОТИСТОЯННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ

Досліджено поняття стратегічних комунікацій і роль інформаційної політики як механізму їх реалізації в контексті гібридного протистояння, зумовленого російською збройною агресією на сході України. Доведено, що інформаційна політика як загальнодержавний метанаратив повинна бути включена в систему стратегічних комунікацій і не лише слугувати засобом врегулювання процесів формування суспільної думки, але й бути механізмом довгострокової всебічної комунікації на національному й міжнародному рівнях. Державна інформаційна політика спрямована на формування стратегічного курсу держави в інформаційній сфері й управлінні цією сферою. Гібридне протистояння, розгорнуте в інформаційному просторі, актуалізувало ряд викликів на рівні управлінської діяльності, серед яких важливими є зміна векторів інформаційної політики й побудова системи стратегічних комунікацій держави. Своєю чергою це вимагає від органів державної влади оперативного реагування та вироблення механізмів правового й організаційного протистояння та захисту свого інформаційного простору, національних цінностей та інтересів. Базові напрацювання в означеній сфері на основі міжнародного практичного досвіду країн Європейського Союзу й НАТО передбачають необхідність здійснення подальших кроків державного регулювання окремих питань у частині вироблення інформаційної політики, захисту культурного й медійного продукту тощо, що своєю чергою вимагає від посадовців удосконалення принципів роботи з інформаційними ресурсами й аналітикою, експертним середовищем, громадянським суспільством і засобами масової інформації. Інформаційна політика як механізм реалізації стратегічних комунікацій держави повинна забезпечувати концептуальну базу для багатоаспектного вивчення проблем на національному, регіональному й міжнародному рівнях. Формування інформаційної політики в умовах гібридного протистояння впливає на необхідність зміни підходів до політики державних владних інституцій, які повинні мати максимальну здатність інтегруватися у відповідь на гібридні виклики.

Ключові слова: інформаційна політика, гібридне протистояння, інформаційний простір, стратегічні комунікації.

Постановка проблеми. Епоха інформаційного суспільства стимулювала активний розвиток можливостей протистояння в інформаційному просторі. Виклики сучасного світу, пов'язані з інформаційною війною, сутністю якої є численні інформаційні операції та акції, актуалізують пошуки оптимальних шляхів симетричного реагування на такі загрози, розв'язання конфліктів і протистояння їм. Досвід зарубіжних країн доводить, що успіх

дій в інформаційному просторі можливий у результаті інтегрованої, скоординованої, активної співпраці для об'єднання та використання всіх можливостей і засобів держави й за активної участі громадянського суспільства, що отримали назву стратегічних комунікацій. Актуалізація стратегічних комунікацій та їх подальший активний розвиток пов'язують із початком 2000-х років, коли США й інші країни НАТО були змушені активно реагувати на зростання терористичних загроз, що призвело до проведення в різних точках світу

ряду військових операцій. Отже, стратегічними комунікаціями стали називати синхронізацію та цілеспрямовані й скоординовані зусилля щодо комунікації та взаємодії із цільовими аудиторіями урядових і військових структур на більш фундаментальному й системному рівні.

Окрім використання досвіду світових держав у сфері стратегічних комунікацій важливими є розробка концепцій реформування та правильність координування сфери державних комунікацій та управління. Одним із важливих векторів розвитку стратегічних комунікацій є формування адекватної державної інформаційної політики, що здатна забезпечувати умови реалізації багатьох управлінських рішень і концептуально визначати базові засади діяльності в державі, що набуває особливої актуальності за умов продовження гібридного протистояння в інформаційному просторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне осмислення поняття стратегічних комунікацій досить цілісно викладено в працях зарубіжних дослідників, таких як В. Бакір, Р. Брукс, С. Бьорд, С. Джонсон, Д. Гейдж, Е.Голдман, К. Галахан, Б. Гамільтон, П. Корніш, Д. Ласіка, Дж. Ліндлі-Френч, М. Мюрфі, Х. Нотхафт, А. Редінг, Ф. Тейлор, Дж. Фарвелл, Д. Шутен. Також це питання стало предметом дослідницького інтересу в працях вітчизняних науковців, таких як А. Баровська, С. Богданов, М. Гребенюк, С. Даниленко, Н. Драгомирецька, Д. Дубов, О. Капштик, Н. Карпчук, В. Ліпкан, В. Петров, Г. Почепцов, С. Соловійов, Є. Тихомирова й інші. Проблеми інформаційної політики досліджували І. Арістова, І. Березовська, В. Брижко, Д. Русак, В. Іванченко, В. Корнієнко, В. Макаренко, В. Набруско, Г. Несвіт, М. Пахнін, І. Сопілко, В. Степанов, Т. Черненко й інші.

Метою пропонованої статті є дослідження інформаційної політики як важливого механізму реалізації стратегічних комунікацій в умовах гібридного протистояння.

Виклад основного матеріалу. Вперше поняття стратегічних комунікацій почали застосовувати за кордоном, зокрема в США (Державний департамент

і Департамент оборони), з метою виокремлення таких комунікативних напрямів діяльності, які були спрямовані на конкретні цільові аудиторії та повинні були доносити певні ключові меседжі. За допомогою таких комунікацій відбувалося залучення головних цільових груп у створення, зміцнення та збереження сприятливих умов для розширення інтересів, політики й завдань через реалізацію координаційних програм, планів, тем, ключових повідомлень і синхронізованих продуктів із використанням всіх інструментів державної влади.

Стратегічні комунікації можна розуміти як довгострокові вектори політики, спрямовані на досягнення складних цілей, розведених у часовому проміжку, що є пріоритетними для країни, за допомогою використання наявних ефективних ресурсів, у такому разі комунікативних.

У широкому розумінні стратегічні комунікації орієнтовані на роботу із зовнішнім і внутрішнім оточенням. Клієнти, партнери, конкуренти, які є представниками зовнішнього середовища, – це суб'єкти комунікації, які одержують основні повідомлення, а організація реалізовує комунікативні транзакції через них. За допомогою цих комунікативних транзакцій організація реалізовує свої цілі, а держава реалізовує взаємини. Бізнес, суспільно-культурна сфера, внутрішня та зовнішня політика країни, військові й міжнародні відносини є сферами використання стратегічних комунікацій [7, с. 169].

В офіційних документах Європейського Союзу (далі – ЄС) стратегічні комунікації використовуються як загальний термін, що ґрунтується на Доповіді Чатема Хауса, де стратегічна комунікація описується як систематична серія послідовних заходів, що проводяться на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях, що дозволяє зрозуміти цільові аудиторії та визначає ефективні шляхи просування та підтримки певних типів поведінки [15].

З 2010 року стратегічні комунікації стали широко розповсюдженим явищем у бізнесі й політиці. У наш час стратегічні комунікації більше не обмежуються певним контекстом, а стають все потрібнішими в різних сферах. Такими сферами

застосування стратегічних комунікацій є бізнес, соціальний і культурний простір, внутрішня та зовнішня політика держав, військова справа й міжнародні відносини. Отже, стратегічна комунікація – це проєкція державою певних стратегічних цінностей, інтересів і цілей на вітчизняну й закордонну аудиторію. Це здійснюється за допомогою адекватної синхронізації багатогранної діяльності у всіх сферах соціального життя за підтримки професійного спілкування [2, с. 33].

Стратегічні комунікації є комплексним поняттям, що містить локальний, регіональний, державний і міждержавний рівні. Їх головним завданням є підвищення ефективності промисловості, досягнення економічної та політичної стабільності, підвищення рівня культури шляхом досягнення якісної взаємодії між керівництвом держави та її народом за допомогою каналів просування відповідних ідей. Інформаційна політика, засоби зв'язків із громадськістю, публічна дипломатія, психологічні маніпуляції, інформаційні заходи – все це елементи стратегічних комунікацій, головною метою яких є розширення аудиторії з метою активнішого просування національних ідей відповідно до прийнятої стратегії [10, с. 119].

Отже, інформаційна політика держави стає важливим компонентом реалізації стратегічних комунікацій, особливо в нинішніх умовах, коли як міжнародна спільнота, так і Україна зокрема, стоять перед викликами, пов'язаними з активізацією застосування інформаційних війн як ефективного інструменту гібридного перманентного протистояння в сучасному глобальному світі. Інформація наразі стала не лише ресурсом, але й визначальним чинником проведення різновекторного позиціонування країн у міжнародному середовищі й засобом впливу на прийняття управлінських рішень [14].

Вперше питання розвитку стратегічних комунікацій в Україні було порушено у 2014 році в межах ухвалених на саміті НАТО в Уельсі рішень щодо підтримки України в умовах агресії Російської Федерації. Менш ніж за рік у Стратегії національної безпеки України було визначено нові загрози інформаційній безпеці дер-

жави, а саме ведення інформаційної війни проти України й відсутність цілісної комунікативної політики держави, що може призвести до формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності спотвореної інформаційної картини світу. Вже у вересні 2015 року було підписано Дорожню карту Партнерства у сфері стратегічних комунікацій, де були визначені загальні цілі й завдання, формат співпраці, джерела фінансування та очікувані результати, а саме розвиток здатності України здійснювати ефективні комунікації, що допоможуть забезпечити тіснішу взаємодію між усіма зацікавленими суб'єктами, як урядовими, так і неурядовими [3]. Імплементация Дорожньої карти Партнерства започаткувала формування сучасної та ефективної системи стратегічних комунікацій у державі. Передусім розпочато процес внесення змін до нормативно-правових документів загальнодержавного значення. Термін «стратегічні комунікації» узгоджений з усталеною термінологією НАТО, нині офіційно вживається в нормах українського законодавства після впровадження в новій редакції Воєнної доктрини України [4, с. 48].

Вагому роль у напрямі розвитку інформаційної політики й розуміння її як засобу реалізації стратегічних комунікацій відіграє Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 29 грудня 2016 року. Там, зокрема, визначено стратегічні комунікації як скоординоване й належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних і психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави. Також введено поняття стратегічного нарративу, що змістовно має складати й визначати засади інформаційної політики: це спеціально підготовлений текст, призначений для вербального викладення в процесі стратегічних комунікацій з метою інформаційного впливу на цільову аудиторію [12].

Пріоритетами інформаційної політики в державній сфері, окрім безпекових стратегій та упередження та ліквідації

загроз в національному інформаційному просторі, визначено також сферу медійно-гуманітарного розвитку, до якої віднесено національне виробництво текстового й аудіовізуального контенту, забезпечення функціонування Суспільного телебачення, підтримка вітчизняної книговидавничої справи, підвищення медіаграмотності суспільства, пропагування цінностей національного ґатунку й ідей єдності й патріотизму. І в цілому щодо національної інформаційної політики в цьому контексті – пріоритетами визначено іміджеві напрацювання України на міжнародній арені, інструментами яких є як дипломатична, правова, так і інформаційно-культурна складова частини [12].

Питання формування адекватної інформаційної політики й системи стратегічних комунікацій актуалізувалося для України в процесі вироблення механізмів протидії інформаційній гібридній війні, розгорнутої Російською Федерацією. В Україні в березні 2014 року було створено Український кризовий медіацентр, який надає об'єктивну інформацію міжнародній спільноті про Україну, а також про відносини Україна – ЄС. На необхідності запровадження технологій стратегічних комунікацій як дієвого інструменту вдосконалення системи державного управління відповідно до трансформацій, що відбуваються в інформаційно-комунікаційному середовищі, а також реалізації комунікативної діяльності держави наголошено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [13] і Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року [8].

Системним стратегічним документом у сфері євроатлантичної інтеграції України є Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2020 року № 203/2020. Серед пріоритетних цілей наголошено на побудові системи стратегічних комунікацій, яка покликана забезпечувати ефективно впровадження інформаційної політики держави. З метою реалізації вказаної цілі визначено очікувані результати до кінця 2025 року.

Актуальним на законодавчому рівні у сфері побудови стратегічних комунікацій є також затвердження Указом Президента України від 14 вересня 2020 року

№ 392/2020 Стратегії національної безпеки, в якій інструментами її реалізації визначені додаткові стратегії, зокрема й інформаційної безпеки.

Стратегічні комунікації передбачають передачу інформації про соціально значущі цілі, події, діяльність і полягають у реальній взаємодії шляхом обміну інформацією, важливою для соціальних акторів [6, с. 113]. Водночас стратегічні комунікації вибудовують стійку систему взаємовідносин, формують світоглядне бачення, розв'язують як політичні, воєнні, соціально-економічні, так і безпосередньо правові питання, засновані на прагненні до єдності поглядів, переконань і дій стосовно забезпечення національної безпеки [5]. Як відзначає О. Капштик, стратегічні комунікації натеper є одним із найефективніших інструментів просування своїх інтересів провідними міжнародними акторами. І хоча досі в науковій думці наявні суттєві розбіжності в інтерпретації стратегічних комунікацій, практика їх використання поширюється дуже швидко [4, с. 29].

Стратегічні комунікації належать до інноваційних інструментів зовнішньополітичної діяльності ЄС, що спрямовані на взаємодію у форматі як стратегічного партнерства з міжнародними акторами, так і для регіонального співробітництва з європейськими країнами. Координація стратегічних комунікацій на рівні ЄС передбачає послідовний та ефективний процес впровадження зовнішньополітичних ініціатив відповідно до заявлених пріоритетів інтеграційного утворення. Стратегічні комунікації як у безпековому, так і в зовнішньополітичному аспектах ґрунтуються на вивченні актуальних проблем, аудиторії, з якою відбувається взаємодія, а також підготовлених повідомлень [9].

Як відзначають учені, сутність стратегічних комунікацій полягає ще й у тому, що сформульовані для різних цільових аудиторій меседжі не конфліктують (не суперечать) один з одним. Ефективними вважаються такі стратегічні комунікації, що не вичерпуються спрямуванням на одну конкретну цільову аудиторію, а беруть до уваги ймовірні наслідки сприйняття конкретного меседжу всіма іншими можливими цільовими аудиторіями [1, с. 148].

Сучасні інформаційні й телекомунікаційні технології стали суттєвою частиною інфраструктури суспільства, від яких залежить не тільки технологічний, але й соціальний прогрес, економічна конкурентоспроможність країни в цілому, здатність подальшого розвитку демократичних інститутів.

Висновки і пропозиції. Стратегічні комунікації забезпечують розробку й реалізацію стратегії соціального суб'єкта за допомогою комунікаційних ресурсів, засобів та інструментів. Якщо ж суб'єктом є конкретна держава, що функціонує в рамках сформованої системи міжнародних відносин, тоді йдеться про національні й міжнародні стратегії. Стратегічна комунікація – це проектування в масову свідомість державою певних стратегічних пріоритетів, інтересів і цілей шляхом адекватної синхронізації різнобічної діяльності в усіх сферах суспільного життя з її професійним комунікаційним супроводом.

Стратегічні комунікації передбачають формування такої комунікативної стратегії, яка являє собою широкомасштабну й довгострокову програму досягнення цілей шляхом застосування всіх комунікативних ресурсів і шляхом відповідної організації комунікативного простору (як внутрішнього, так і зовнішнього). За допомогою відповідних ресурсів формується комунікативне середовище, що дозволяє реалізовувати партнерську взаємодію з метою обміну інформацією та формування продуктивних взаємовідносин. Це своєю чергою забезпечує цілісність і координування дій із метою запобігання різного роду викликам моніторингу динаміки змін у комунікативних процесах.

Список використаної літератури:

1. Баровська А.В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 1 (34). С. 147–152.
2. Богущкий П.П. Право і стратегічні комунікації у сфері національної безпеки. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2020. № 22. С. 32–39.
3. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки й оборони України й Міжнародним секретаріатом НАТО. URL: <http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/%D0%94%D0%BE%D1%80.%D0%BA%D0.pdf> (дата звернення: 15.10.2020).
4. Капштик О.В. Державні механізми стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України : дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.01 «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» ; Хмельницький ун-т управління та права. Хмельницький, 2019. 197 с.
5. Корнієнко В.О. Державна інформаційна політика в контексті глобальних викликів. *Матеріали XLV Науково-технічної конференції ВНТУ*, м. Вінниця, 23–24 березня 2016 р. URL: <http://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2016/paper/view/303> (дата звернення: 20.09.2020).
6. Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика та державне управління в умовах інформаційного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 23. С. 111–114.
7. Монастирська Л.В., Павлова О.О. Організація стратегічних комунікацій у НАТО. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Філологія*. 2018. № 36. Т. 1. С.168–171
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
9. Сидоренко І.С. Стратегічні комунікації ЄС. *Міжнародні відносини. Серія «політичні науки»*. 2017. Вип.17. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3337 (дата звернення: 11.10.2020).
10. Терещеня О.В. Стратегічні комунікації у науково-теоретичному дискурсі. *Communications and Communicative Technologies*. Вип. 20. 2020. С. 116–121.
11. Тихомирова Є.Б. Стратегічні комунікації як один з пріоритетів глобальної стратегії зовнішньої політики і безпеки ЄС. *Політичне життя*. 2016. № 4. URL: <http://jpl.donnu.edu.ua/article/view/3085> (дата звернення: 22.09.2020).
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 29 грудня 2016 р. № 47/217 / Президент Укра-

- їни. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (дата звернення: 24.09.2020).
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 28.09.2020).
14. Черненко Т.В. Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 4 (37). С. 83–92.
15. Lasica D.T. Strategic Implications of Hybrid War: A Theory of Victory : Monograph. USA, 2009. URL: <http://www.dtic.mil/cgiibin/GetTRDoc?AD=ADA513663> (дата звернення: 26.09.2020).
-

Denysiuk Zh. Information policy in conditions of hybrid confrontation as a mechanism of implementation of national strategic communications

The concept of strategic communications and the role of information policy as a mechanism for their implementation in the context of hybrid confrontation caused by Russian armed aggression in eastern Ukraine are studied. It is proved that information policy as a national metanarrative should be included in the system of strategic communications and serve not only as a means of regulating the processes of public opinion, but also as a mechanism of long-term comprehensive communication at the national and international levels. State information policy is aimed at forming a strategic course of the state in the information sphere and management of this sphere. The hybrid confrontation unfolded in the information space has highlighted a number of challenges at the level of management, among which are important to change the vectors of information policy and build a system of strategic communications of the state. In turn, this requires public authorities to respond quickly and develop mechanisms for legal and organizational confrontation and protection of their information space, national values and interests. Basic developments in this area based on the international practical experience of the EU and NATO provide for the need for further steps of state regulation of certain issues in terms of information policy, cultural and media product protection, etc., which, in turn, requires officials to improve the principles of information and analytics, the expert community, civil society and the media. Information policy as a mechanism for the implementation of strategic communications of the state should provide a conceptual basis for a multifaceted study of problems at the national, regional and international levels. The formation of information policy in a hybrid confrontation affects the need to change approaches to the policy of public authorities, which should have the maximum ability to integrate in response to hybrid challenges.

Key words: *information policy, hybrid confrontation, information space, strategic communications.*

УДК 351.72:341.233.1(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.29>

О. В. Духневич

аспірантка кафедри менеджменту
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правової бази, яка забезпечує реалізацію та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. Проаналізовано Бюджетний Кодекс України; «Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядником бюджетних коштів», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 зі змінами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062; «Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах», затверджені Наказом Міністерства Фінансів від 14 вересня 2012 року № 995; «Стандарти внутрішнього аудиту», затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14 серпня 2019 року № 344); досліджено напрацювання вітчизняних вчених і практиків щодо нормативно-правових аспектів врегулювання.

Звертається увага на необхідність вдосконалення нормативно-правової бази для збереження та дотримання ключових принципів системи внутрішнього контролю в органах державної та муніципальної влади розпорядниками бюджетних коштів усіх рівнів в Україні: безперервності, об'єктивності, делегування повноважень, відповідальності, відкритості, розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, відкритості, ефективності.

Здійснюється аналіз нормативно-правових актів із державного внутрішнього фінансового контролю щодо забезпечення правового поля функціонування системи контролю у сфері публічного управління України. Наголошується на важливості дотримання розпорядниками бюджетних коштів усіх рівнів законодавства у сфері управління державними фінансами: бюджетної політики, внутрішнього контролю та аудиту. Зазначається, що внутрішній контроль переважно виступає превентивним методом.

Наголошується на важливості обопільного й однозначного розуміння ключових засад і цілей, що ставить перед собою Державний внутрішній фінансовий контроль усіма учасниками процесу. Заходи щодо впровадження повинні бути систематичними й системними, мати за основу планування та програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Акцентовано увагу на небезпеці, що несе за собою відсутність стратегічного планування та часом застаріле сприйняття заходів внутрішнього контролю термінів, норм, засад. Наголошено на рекомендаціях науковців і практиків щодо шляхів впровадження державного внутрішнього фінансового контролю, а також необхідності використання в практиці сучасних прогресивних методик.

Ключові слова: державний внутрішній контроль, контроль, внутрішній аудит, Бюджетний Кодекс, Міністерство Фінансів, центральний підрозділ гармонізації, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, розпорядник бюджетних коштів.

Постановка проблеми. Результати ведення фінансово-господарської діяльності істотно впливають на процес соціально-економічного розвитку будь-якої

країни. Підвищення добробуту людства дедалі більше залежить від здатності держави бути ефективним менеджером та управителем ресурсів, отримувати нові знання та застосовувати їх на основі наявного досвіду, у тому числі досвіду інших

прогресивних економік світу. У результаті євроінтеграції та розвитку економіки країни в цілому управління державними фінансами, ресурсами й контроль за ефективністю їх розподілення все більше набуває синергетичних проявів, що своєю чергою спонукає до пошуку нових шляхів реалізації політики ефективності й економічної доцільності витрат державного бюджету. Стратегія планування видатків і формування державного бюджету, а також способи її реалізації визначаються на державному рівні. Оскільки законодавство України й підзаконні нормативні акти останнім часом зазнають частих змін, що своєю чергою додає ризиків у ході їх виконання, контроль за управлінням державними коштами найбільше з усіх сфер державного управління підпадає під поняття відкритості й прозорості. Своєю чергою контроль за видатками й прийняття тих чи інших управлінських рішень здійснюється за допомогою таких заходів, як внутрішній аудит і внутрішній контроль. На останній покладено чималі сподівання. Щодо нормативно-правової бази, яка забезпечує ефективну систему внутрішнього контролю, то світове товариство активно застосовує та постійно вдосконалює практики міжнародно визнаних стандартів: Інституту внутрішніх аудиторів (IIA), Міжнародної федерації бухгалтерів (IFAC), (INTOSAI) й методології, а також найкращу практику Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах[4] Що ж до врегулювання системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) в Україні, нормативно-правова база потребує аналізу на предмет об'єктивного й однозначного сприйняття всіма сторонами процесу.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю установи, організації в публічному управлінні є однією з найважливіших функцій господарського керівництва й управління.

Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю аналізу нормативно-правового забезпечення функціонування державного внутрішнього фінансового контролю, пошуку його якісного вдосконалення в системі органів

державного управління для ефективного застосування та подальшого розвитку системи внутрішнього контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами. У контексті розвитку внутрішнього контролю актуальні питання, пов'язані із забезпеченням інформативною підтримкою щодо визнаних стандартів і методик, актуальні як з позицій забезпечення доступу до програм і методик, так і в контексті формування відповідних компетентностей керівників.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Для дослідження нормативно-правового забезпечення державного внутрішнього фінансового контролю презентативними джерелами є Бюджетний Кодекс України, «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», підзаконні нормативні акти: «Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядником бюджетних коштів», «Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах», методології та регламенти, забезпечені Міністерством Фінансів. Усе показує, що питання забезпечення державного внутрішнього фінансового контролю набуває дедалі більшої актуальності. Різні питання розвитку й забезпечення повноцінного функціонування системи Державного внутрішнього фінансового контролю в Україні у своїх наукових працях розглядали провідні вітчизняні практики й науковці, а саме Ю. Футуранська, Г. Дмитренко, Р. Рудніцька, І. Чугунов, А. Мамишев, І. Дрозд, Н. Рубан, І. Дрозд, а також зарубіжні автори: Р. де Конінг, Т. Англєрид, Дж.Е. Стігліц, Е. Ведунг, І. Белобжецький та інші. Ці джерела розкривають необхідність впровадження методів і сповідування принципів державного внутрішнього фінансового контролю задля дотримання підвищення культури державного управління, дотримання принципів прозорості, відкритості в управлінні державними ресурсами. Наявність незначної кількості правових документів, які регулюють

ключові аспекти забезпечення державного внутрішнього фінансового контролю та масив оновлення методичних рекомендацій щодо впровадження ДВФК, вимагають їх комплексного аналізу й з'ясування перспектив удосконалення нормативно-правової бази ДВФК як інструменту державного управління. Тому є потреба в комплексному викладенні нормативно-правових актів у галузі державного внутрішнього фінансового контролю.

Мета статті полягає в проведенні аналітичного дослідження нормативно-правових засад ДВФК на предмет актуальності сьогоденним реаліям, відповідності прогресивним зарубіжним практикам і тотожності сприйняття сторонами процесу нормативно-правових актів, зокрема законів України, постанов Кабінету Міністрів, підзаконних нормативних актів, інших розпорядчих документів і методологій, які стосуються правового регулювання здійснення державного внутрішнього фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах розбудови держави й процесу євроінтеграції державний внутрішній фінансовий контроль є потужним інструментом забезпечення правового поля державного управління, дотримання принципів відкритості, чесності, управлінської відповідальності державного управління. Сучасні тенденції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю свідчать, що тенденція до розвитку стало збережена, але чи є динаміка в забезпеченні процесів безпосереднього впровадження?

Забезпечення функціонування державного внутрішнього фінансового контролю регулюється нормами як національного законодавства, так і міжнародно-правовими актами. Відповідно до ст. ст. 346, 347 Глави 3 «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» Україна зі свого боку взяла на себе зобов'язання щодо вдосконалення системи управління державними фінансами: бюджетної політики, внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою

України, є частиною національного законодавства України. Це положення передбачене також у Законі України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV, де закріплюється, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [14].

Зі сторони Європейського Союзу задекларовано підтримку в співробітництві в галузі управління державними фінансами, що спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики й надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності й результативності. Окрему й надважливу увагу варто приділити вдосконаленню планування в бюджетній сфері й програмно-цільовим підходам різнострокового планування. П. 3 ст. 347 «Угоди про асоціацію» присвячений державному внутрішньому фінансовому контролю та декларує спільну згоду сторін у співпраці щодо подальшого розвитку системи ДВФК шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (ІІА)), Міжнародною федерацією бухгалтерів (ІFAC), ІNТOSAI і методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту [3]. Підписання такої Угоди сторонами-учасниками своєю чергою свідчить про те, що сучасні тенденції розвитку державного управління в Україні спрямовані на забезпечення принципів відкритості й публічності. А вміле й активне впровадження кращих європейських практик сприятиме забезпеченню успішної реалізації як короткострокових, так і довгострокових планів і завдань держави в сучасних умовах світової економіки. Європейські практики декларують як ключові такі складові частини ДВФК: розвиток внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту; подальше удосконалення та розвиток різнострокового планування; прогнозування продуктивності запроваджених програм, інвестицій і видатків; боротьба з корупцією. Ефективність сис-

теми державного внутрішнього фінансового контролю має широкі можливості для реалізації як внутрішньо-, так і зовнішньоекономічної політики держави, формуючи водночас довіру світової спільноти до процесів, подій і до держави України в цілому як надійного партнера, декларуючи за такої умови абсолютну нетерпимість до таких явищ, як шахрайство й корупція.

Відповідно до положень Конституції України, бюджетна система України формується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами [1]. Отже, ми констатуємо, що поняття справедливості й неупередженості, які є одними з ключових для ДВФК, ототожені з бюджетною системою України ще в головному Законі держави. Тобто факт декларування державою основних засад можна розглядати із часу прийняття Верховною Радою Конституції України.

Поняття контролю в бюджетному процесі розкриваються в ст. 26 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного й результативного управління бюджетними коштами й здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками [6]. Така стаття Кодексу визначає основні цілі контролю в бюджетному процесі. Окреслено місце внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у всіх органах державної влади й місцевого самоврядування та загалом вказано на персональну відповідальність керівника за впровадження таких заходів на ввірених йому підприємствах, установах, організаціях. Надано визначення внутрішньому контролю та внутрішньому аудиту, а також зазначено їх роль і місце в системі державного внутрішнього фінансового контролю. Відповідальним органом за надання методологічних підтримок із внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, згідно з Положенням про Міністерство Фінансів і Бюджетним Кодексом України, є Міністерство Фінансів України. Виходячи з того, що в переліку нормативних законодавчих актів у сфері врегулювання ДВФК Бюджетний кодекс має найвищу юридичну силу, очевидно, що

заходи щодо ДВФК зводяться виключно до усунення фінансових порушень. Ця лінія сприйняття системи Державного внутрішнього фінансового контролю прослідковується на всіх трьох лініях системи, жодним чином не відбиваючи й не аналізуючи об'єктивність управлінських рішень, що призвели до так званих «порушень». А аудиторські заходи у своїх підходах і цілях наслідують «ревізійні методики» й зводяться виключно до аналізу первинної бухгалтерської документації. Ураховуючи наведені проблеми, вважаємо, що потрібно сформувати такий комплекс стратегічних нормативно-правових документів, який дасть можливість зрозуміти, що порушення бюджетного процесу відбувається внаслідок певних дій або бездіянь, які спричинені певними виконавцями / організаторами, й причини цих процесів безперечно потребують оцінки. Повноваження та завдання внутрішнього контролю – мінімізувати такі ризики.

Кабінет Міністрів України відповідно до ч. 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України затвердив своєю Постановою № 1001 від 28 вересня 2011 року зі змінами, затвердженими наказом № 1062 від 12 грудня 2018 року, «Основні засади здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів». Документ є насправді довгоочікуваним офіційним джерелом, яке конкретно й на законодавчому рівні визначає принципи й елементи внутрішнього аудиту, питання організації та здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у підконтрольних їм установах. У засадах також значну увагу приділено визначенню ролі й цілей керівника, а також окреслено сфери його впливу й відповідальності. Визначено організаційні основи документів у системі внутрішнього контролю в установі, а саме:

- організація внутрішнього середовища;
- управління ризиками;
- здійснення заходів контролю;
- здійснення комунікаційного й інформаційного обміну;
- моніторинг.

Майже паралельно, у 2011 році, затверджено «Стандарти внутрішнього аудиту» – визначальний документ, який регламентує та досить ґрунтовно визначає сферу,

принципи застосування та ключові функції внутрішнього аудиту, відбиває діяльність внутрішніх аудиторів, їхні кваліфікаційні критерії, стандарти діяльності.

Ці два документи дають розуміння основних принципів як внутрішнього аудиту, так і внутрішнього контролю, а найважливіше – наголошують на тому, що ці два процеси різні за своєю суттю та не можуть бути ототожненими. Наголошено, що заходи, притаманні організації внутрішнього контролю, не є заходами внутрішнього аудиту й не можуть бути делеговані аудитору.

У «Методичних рекомендаціях з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах» детальніше визначають схему застосування внутрішнього контролю в установах, підприємствах, організаціях. Описують елементи, середовище, можливості. По суті, методичні рекомендації є «дорожньою картою» для керівника з досить зрозумілими визначеннями для впровадження внутрішнього контролю. Можна вважати досить стислим і таким, що потребує додаткових роз'яснень, розділ V. Моніторинг, оскільки напевно не розкрито поняття сфери застосування моніторингу.

Висновки і пропозиції. Основними завданнями державного внутрішнього фінансового контролю є досягнення високої культури фінансової грамотності в бюджетних установах, прозорості й ефективності бюджетних програм, продуктивності управлінців та їх особистої відповідальності. Держава в особі Міністерства Фінансів узагальнює інформацію щодо заходів ДВФК і надає методологічну й роз'яснювальну роботу, в тому числі за допомогою спільних проектів і програм із науковцями, західними партнерами й організаціями.

Р. Рудницька, аналізуючи звіти по впровадженню ДВФК в Україні експертами SIGMA, вказує, що, вочевидь, це довготривалий процес, який вимагає вкладу від кожного учасника процесу [12]. Складність для України впровадження європейської моделі ДВФК полягає ще й у тому, що зазвичай розуміння контролю або фінансового контролю в Україні сприймається як «ревізія», несе вже зовсім інший зміст і зміщує фокус відповідальності з керівника.

У 2019 р. автори колективного практичного посібника для розпорядника бюджетних коштів місцевих бюджетів «Внутрішній контроль від теорії до практики» акцентували увагу на тому, від яких саме факторів залежать управлінські дії керівника по організації системи внутрішнього контролю [15].

Неефективні вітчизняні методи внутрішнього контролю, а саме формальне ставлення до процесу контролю, до оцінки внутрішнього середовища, управління ризиками, здійснення моніторингу; відсутність інформації та комунікації; ігнорування систематичної оцінки внутрішнього середовища несуть за собою відсутність результату насамперед для керівника як ефективного управлінця.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Основні засади здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 (зі змінами від 12 грудня 2018 р. № 1062) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text>.
3. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : Наказ Міністерства фінансів від 14 вересня 2012 р. № 995 / Міністерство фінансів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0995201-12#Text>.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. № 984-011. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
5. Де Конинг Р.П.Дж. Государственный внутренний финансовый контроль / пер. с англ. Р.А. Рудницкой. Словения, 2007. 336 с.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р.

- № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
7. Лімська декларація керівних принципів контролю : Міжнародний документ від 01 січня 1977 р. № 604_001. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text.
8. Методичні посібники щодо ДВФК / Міністерство Фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/rozvitok-derzhavnogo-vnutrishnogo-finansovogo-kontrolju>.
9. Роз'яснення з питань ДВФК / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/rozjasnennja-z-pitan-dvfk>.
10. Зразки документів з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту / Міністерство фінансів. URL: https://mof.gov.ua/uk/templates_on_internal_control_and_internal_audit-415.
11. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>.
12. Рудніцька Р.М. Особливості розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 215–221. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_25.
13. Про затвердження Положення про Міністерство Фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text>.
14. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.
15. Внутрішній контроль: експерти підготували посібник для розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів. *Децентралізація дає можливості* : веб-сайт. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12034>.
-

Dukhnevych O. Regulatory aspects of PIFC in Ukraine regulation

The article is devoted to the study of the regulatory framework ensuring implementation and functioning of public internal financial control in Ukraine. The Budget Code of Ukraine is analyzed; "Basic Principles of Internal Control by a Budget Manager" approved by the Resolution of the Ukrainian Cabinet of Ministers dated September 28, 2011 No 1001 with changes approved by the Resolution of the Ukrainian Cabinet of Ministers dated December 12, 2018 No 1062; "Methodological Recommendations for Organization of Internal Control by Managers of Budget Funds in their Institutions and Subordinate Budget Institutions", approved by the Order of the Ukrainian Ministry of Finance dated September 14, 2012 No 995; "Internal Audit Standards", approved by the Order of the Ukrainian Ministry of Finance dated October 04, 2011 No 1247 (as amended by the Order of the Ukrainian Ministry of Finance dated August 14, 2019 No 344); the work of this country scientists and practitioners on the regulatory and legal aspects of regulation are studied.

Attention is drawn to the necessity of improving the regulatory framework to preserve and comply with key principles of internal control in state and municipal authorities by budget managers at all levels in Ukraine: continuity, objectivity, delegation of authority, responsibility, openness, delimitation of internal control and internal audit, openness, efficiency.

The analysis of normative-legal acts on the state internal financial control concerning the provision of the legal sphere as to functioning of the control system in the sphere of public administration of Ukraine are carried out. The importance of compliance by budget managers with all levels of legislation in the sphere of public finance management: budget policy, internal control and audit as emphasized. It is noted that internal control is mainly a preventive method.

The importance of mutual and unambiguous understanding of key principles and goals of the State Internal Financial Control by all the participants in the process is emphasized. Implementation measures should be systematic and system, based on planning and program-target method in the budget process. Emphasis is placed on the danger posed by the lack of strategic planning, and sometimes, outdated perception of measures for internal control of terms, norms, principles. Emphasis is placed on the recommendations of scientists and practitioners on ways of implementing public internal financial control, as well as the need to use modern progressive methods in practice.

Key words: state internal control, control, internal audit, Budget Code, Ministry of Finance, central harmonization unit, Association Agreement between Ukraine and the EU, budget manager.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.30>**І. В. Кива**

аспірант кафедри публічного адміністрування
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСНОВИ ЕВОЛЮЦІЙНОГО ВИВЧЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті представлено еволюційне бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Обґрунтовано, що середина 1918 року стає початком етапу формування спеціального правоохоронного органу гетьманату, так званої «Державної варти». Такі формування являли собою структуру з озброєних підрозділів, які виконували функції реорганізованої поліції та жандармерії та були в підпорядкуванні губернських, повітових старост та отаманів. На території всієї Української Держави простягалась розгалужена мережа підрозділів «Державної варти»: на дві тисячі жителів припадав один піший вартувий, а в підпорядкуванні кожного повітового інспектора була кінна сотня. Доведено, що одним із важливих нововведень у розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів стало застосування Книги скарг, що більш ніж позитивно вплинуло на діяльність таких структур, особливо у випадку, якщо співробітники вчинили протиправні / протизаконні дії.

Пізніше, в 1921 році, у сфері контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних структур було запроваджено так звану «чистку» особового складу правоохоронних органів спеціально створеними комісіями. У такому випадку роль громадського сектору полягала в наданні комісії інформації в письмовій формі про здійснення протиправної або непрофесійної діяльності співробітників правоохоронних органів.

Визначено, що з моменту проголошення незалежності України більшість законодавчих актів, які регламентують правоохоронну діяльність різноманітних формувань громадського сектору, діють і натеper. Але через ґрунтовні зміни в соціально-політичному житті в Україні частина таких документів просто банально застаріла, а інша частина втратила чинність. Тому можна вважати, що правове поле функціонування громадських формувань опинилось у прострації.

Відзначено, що участь представників громадського сектору в правоохоронній діяльності розвивалась і набувала нових форм згідно з вимогами часу, а її реалізація була закріплена в нормативно-правових документах.

Ключові слова: природа впливу громадянського суспільства, державне регулювання правоохоронної діяльності, верховенство права й законності, систематичні прояви корупції, добровільні народні дружини.

Постановка проблеми. Натеper у процесі структурної та організаційної перебудов принципів роботи правоохоронних органів особливої актуальності набуває проблема дослідження історичних аспектів взаємодії правоохоронних структур з інститутами громадянського суспільства. Здійснення таких досліджень відіграє вагомий роль у процесах розвитку

теоретичних і правових засад діяльності представників правоохоронних органів, а також для підвищення ефективності їхньої практичної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій державно-управлінській літературі еволюційним особливостям механізмів впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності приділяється дуже мало уваги, питання поняття та змі-

сту громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні досліджувалось небагатьма українськими вченими, серед яких С.В. Медведенко, О.М. Ключев, О.Д. Терещук, Ю.М. Красносов та інші. Однак питання еволюційного бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності українськими вченими майже не досліджувалось.

Мета статті – представити еволюційне бачення природи впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. На українській території після занепаду царського режиму було створено виконавчий комітет під управлінням Тимчасового уряду, одночасно почала діяти Центральна рада, яка за мету ставила створення демократичного парламентського устрою [1, с. 39].

Разом із тим саме в такий період починають формуватися національні добровільні громадські об'єднання під назвою «Вільне козацтво», які функціонували за територіальним принципом, використовуючи традиції козацтва запорізького. Керівництво Центральної ради прийняло рішення, згідно з яким представники вищезазначених формувань залучались до боротьби зі злочинністю та анархією, здійснення підтримки місцевої вітчизняної влади, забезпечення порядку й законності в суспільстві.

Відповідно до статуту громадського формування «Вільне козацтво», метою створення таких об'єднань була реалізація фізичного й духовного розвитку їх учасників, здійснення суспільного виховання та забезпечення порядку в Україні. Для забезпечення порядку й спокою громадян, а також добробуту товариства було сформовано піші й кінні загони козаків, які на постійній основі взаємодіяли з правоохоронними структурами, зокрема з міліцією, з метою зменшення злочинності в державі [1, с. 40].

На початку 1918 року до влади в Україні прийшов Гетьман Скоропадський, який у найкоротші строки зміг налагодити роботу адміністративного апарату держави, використовуючи талановитих і досвідчених управлінців. За його управління

були створені формування соціально-політичного напрямку, які надавали допомогу міліції з боку громадського сектору (наприклад, «Добровільні міські дружини» й «Хліборобські загони самооборони») [2, с. 4].

До того ж, не маючи чіткого відомчого підпорядкування, такі добровільні формування могли одночасно знаходитись під контролем різноманітних структур: від міністерства внутрішніх справ до гетьманського штабу.

Середині 1918 року стає початком етапу формування спеціального правоохоронного органу гетьманату, так званої «Державної варти». Такі формування являли собою структуру з озброєних підрозділів, які виконували функції реорганізованих поліції та жандармерії та були в підпорядкуванні губернських, повітових старост та отаманів. На території всієї Української Держави простягалась розгалужена мережа підрозділів «Державної варти»: на дві тисячі жителів припадав один піший вартовий, а в підпорядкуванні кожного повітового інспектора була кінна сотня [3].

Слід зазначити, що на допомогу «Державній варті» було залучено міські добровільні дружини, які, будучи абсолютно аполітичними громадськими формуваннями, мали за мету охорону громадського правопорядку й забезпечення мирного існування населення, забезпечення дотримання законності й ладу в країні, усунення загроз виникнення анархічних і більшовицьких переворотів у державі тощо [4].

Період існування України після революції став новим етапом для розвитку контрольної діяльності громадського сектору за роботою правоохоронних органів. Початок ХХ століття був ознаменований розформуванням царської поліції, створенням міліцейських структур і встановленням громадського контролю за їхньою діяльністю, що його здійснював виконавчий комітет. На той час була поширеною думка, що здійснення перетворень у країні могло реалізуватись тільки через всенародну озброєну міліцію селян і робітників, а не через органи публічної влади й відірвану від населення постійну армію [5].

Варто зазначити, що на початковій фазі формування механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних

органів доцільним вважалось здійснення обрання їх особового складу згідно з уподобаннями робітничо-селянських верств населення та сприяння підбору таких працівників з-поміж гідних і шанованих громадян. Тому в середині ХХ століття в певних регіонах практикували нову форму механізмів контролю громадського сектору за підбором міліцейського особового складу. Вона полягала у викладенні в засобах масової інформації списків конкретних осіб, які подали заяву про вступ на службу в правоохоронні органи, зі зверненням до громадян щодо надання відомостей про претендентів, які б могли стати перешкодою для роботи в таких структурах.

Якщо говорити конкретно про контроль громадського сектору за безпосередньою діяльністю правоохоронних структур, зокрема міліції, то в 1919 році був ухвалений законодавчий акт про підконтрольність таких структур відділам управління виконавчих комітетів міст.

Одним із важливих нововведень у розвитку громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів стало застосування Книги скарг, що більш ніж позитивно вплинуло на діяльність таких структур, особливо у випадку, якщо співробітники вчинили протиправні / протизаконні дії.

Пізніше, в 1921 році, у сфері контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних структур було запроваджено так звану «чистку» особового складу правоохоронних органів спеціально створеними комісіями. У такому випадку роль громадського сектору полягала в наданні комісії інформації в письмовій формі про здійснення протиправної або непрофесійної діяльності співробітників правоохоронних органів [6, с. 41].

Маю також зазначити, що здійснення контролю громадським сектором за діяльністю представників правоохоронних органів, зокрема за виконанням спеціальних завдань місцевого значення та таких, що стосувались відносин між суб'єктами господарської діяльності, реалізовувалось місцевим і виконавчим комітетами. До повноважень окружного й губернського виконавчих комітетів входило затвердження особи на посаду начальника міліції та розшуку губернії [5].

Для тридцятих років ХХ століття поширеною формою контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних органів було обов'язкове надання періодичних звітів про свою роботу вищевказаних органів для ознайомлення звичайним громадянам, у більшості випадків робітничого класу. Таке звітування найчастіше проходило в колгоспах або на підприємствах. Характерною особливістю таких зборів були доповіді робітників про реальну ситуацію щодо діяльності правоохоронних органів, акцентування уваги йшло на негативних і позитивних аспектах якості роботи таких структур, критикуючи недоліки в роботі співробітників правоохоронних служб і вносячи конкретні пропозиції щодо усунення таких прогалин.

На мою думку, практичне здійснення такої форми громадського контролю мало позитивні сторони й відгуки робітників, адже продовжувався процес зміцнення взаємовідносин між громадським сектором і представниками правоохоронних органів, і, що не менш важливо, реалізовувалась можливість громадян завдяки своєму баченню здійснювати позитивний вплив на роботу правоохоронних структур держави.

Маю зазначити, що в ході II Світової війни 1941–1945 років контроль громадського сектору за діяльністю представників правоохоронних органів також відбувався, але зі специфічними особливостями, й носив дещо інший характер.

У п'ятдесятих роках минулого століття здійснюється акцентування уваги на активізації участі громадського сектору в діяльності органів публічної влади, в забезпеченні охорони правопорядку й законності будь-яких дій громадян. Значного поширення в такий проміжок часу зазнала діяльність народних дружин і товариських судів.

Тому на виконання законодавчих актів Центрального комітету Комуністичної партії Радянського Союзу, а саме Постанови «Про участь робітників в охороні громадського порядку в країні» 1959 року й Постанови «Про підвищення ролі громадськості в боротьбі зі злочинністю та порушенням громадського порядку» 1958 року, було здійснено реформування громадських формувань та об'єднань. Саме тоді було організовано перші добровільні народні дружини,

які здійснювали свою діяльність на загальнонаціональному рівні, зокрема на промислових підприємствах Донбасу [7, с. 237].

Варто зазначити, що поступово й в інших регіонах країни запроваджується діяльність добровільних народних дружин, яка в тому числі пов'язана із забезпеченням охорони правопорядку. Враховуючи важливість участі громадського сектора в суспільному житті, державою в нормативно-правових документах чітко прописано й регламентовано всі особливості функціонування таких формувань на території країни, надано конкретні й досить вагомні повноваження, а також визначено можливість вільно здійснювати діяльність у межах законодавства, окреслено відповідальність за недобросовісне ставлення до виконання власних обов'язків народного дружинника.

Особливої уваги заслуговувала організація комсомольських штабів, яка була запропонована Центральним комітетом Комуністичної партії України. Формування таких штабів було здійснено з метою продовження боротьби з порушеннями громадського порядку.

Окрім цього, пропонувалось запровадити громадський патруль і комсомольські пости по всій території країни. Функція громадських патрулів полягала в нагляді за дотриманням правопорядку на відведених їм територіях. Такі комсомольські формування, зокрема громадські патрулі, комсомольські штаби й комсомольські пости, в позитивному контексті вплинули на розвиток контролю громадського сектора за діяльністю представників правоохоронних органів, а також на розвиток правосвідомості громадян. Адже, беручи участь у таких ініційованих групах, представники з народу виконували функцію профілактики появи правопорушників і забезпечення охорони права не тільки на території країни, а й у власних сім'ях і колективах.

Кінець п'ятдесятих років минулого століття ознаменувався поширенням контролю громадського сектора на конкретні правоохоронні органи, а саме – на суди. Таким чином, були організовані товариські суди, які були наділені досить вагомими повноваженнями [6, с. 48; 8].

Варто загострити увагу на тому, що в дев'яності роки ХХ століття впровадження в життя реформ спричинило поступове зменшення кількості наявних громадських організацій, а також досить негативним чином вплинуло на взаємодію між громадським сектором і представниками правоохоронних органів.

В історичних джерелах наводяться дані про те, що в 1991 році народні дружини фактично припинили своє існування. Та все ж у деяких районах Київської області за підтримки місцевих державних адміністрацій діяли штаби мікрорайонів, районні штаби й асоціації народних дружин.

Після проголошення України демократичною та правовою державою з'явилися зобов'язання дотримуватись загальновищаних державних норм і принципів демократичного контролю громадського сектору за діяльністю правоохоронних органів.

Висновки і пропозиції. Отже, в стародавньому світі взаємодія громадського сектора з представниками правоохоронних органів мала в більшості випадків примусовий (владний) характер, який із перебігом часу трансформувався в реалізацію взаємодії в добровільній формі.

Участь представників громадського сектора в правоохоронній діяльності розвивалась і набувала нових форм згідно з вимогами часу, а її реалізація була закріплена в нормативно-правових документах. Отже, процеси розвитку громадянського суспільства й правосвідомості громадян, впровадження нових реформ у діяльність правоохоронних органів мають сприяти поступовому розвитку механізмів впливу громадянського суспільства на державне регулювання правоохоронної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Медведенко С.В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право»; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 283 с.
2. Ключев О.М. Інститут участі громадян у правоохоронній діяльності України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 24. С. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_24_28.

3. Пиріг Р.Я. Державна служба гетьманату Павла Скоропадського (квітень–грудень 1918 р.). *Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика*. 2009. № 15. С. 66–95. <https://core.ac.uk/download/pdf/38409477.pdf>.
4. Тимошук О.В. Міські добровольчі дружини. *Охоронний апарат Української держави (квітень – грудень 1918 р. : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01*. Одеса, 2000. 462 с. *Електронна бібліотека юридичної літератури* : вебсайт. URL: <http://pravoznaves.com.ua/books/245/18309/21/>.
5. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 269 с. *Мего-Інфо* : Юридичний портал № 1. URL: <http://мего.info/матеріал/13-основні-етапи-становлення-і-розвитку-громадського-контролю-за-діяльністю-міліції?page=1>.
6. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика : монографія. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с.
7. Красноносів Ю.М. До історії взаємодії органів внутрішніх справ України з населенням щодо охорони громадського порядку (50-60-ті рр. ХХ ст.). *Історичні і політологічні дослідження*. 2013. № 3. С. 235–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Iipd_2013_3_32.
8. Romanenko Y.A., Chaplay I.V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 3. С. 134–139.

Kyva I. Fundamentals of the evolutionary study of the influence of civil society on state regulation of law enforcement

The article presents an evolutionary vision of the nature of the influence of civil society on state regulation of law enforcement activities.

It is substantiated that the middle of 1918 became the beginning of the stage of formation of a special law enforcement body of the hetmanate, the so-called "State Guard". Such formations were a structure of armed units that performed the functions of reorganized police and gendarmerie, and were subordinated to the provincial, county elders and atamans. An extensive network of State Guard units stretched across the entire territory of the Ukrainian State: one infantry guard per 2,000 inhabitants, and each county inspector was under the command of a cavalry hundred. It is proved that one of the important innovations in the development of public control over the activities of law enforcement agencies was the use of the Book of Complaints, which more than positively affected the activities of these structures, especially if employees committed illegal / illegal actions.

Later, in 1921, in the field of public sector control over the activities of law enforcement agencies, the so-called "cleansing" of law enforcement personnel by specially created commissions was introduced. In this case, the role of the public sector was to provide the commission with written information about the illegal, or unprofessional, activities of law enforcement officers.

It has been determined that since the proclamation of Ukraine's independence, most of the legislative acts regulating the law enforcement activities of various formations of the public sector are still in force today. But due to fundamental changes in the socio-political life in Ukraine, some of these documents are simply outdated, the other part has expired. Therefore, we can assume that the legal field of functioning of public formations is in prostration.

It is noted that the participation of public sector representatives in law enforcement activities has developed and acquired new forms, in accordance with the requirements of the time, and its implementation has been enshrined in regulations.

Key words: *nature of civil society influence, state regulation of law enforcement activity, rule of law, systematic manifestations of corruption, voluntary people's wives.*

УДК 159.944.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.31>

Л. І. Котляр

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБИСТІСНА ГОТОВНІСТЬ ДО ЗМІН ТА ПРОКРАСТИНАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розкривається сутність поняття «особистісна готовність до змін» як чинника зниження рівня прокрастинації прийняття та виконання управлінських рішень державних службовців, аналізуються основні тенденції. З'ясовано, що саме особистісна готовність до змін в управлінській діяльності є основою для використання усвідомленої поведінки, установки на активні дії, пристосування державних службовців для успішних управлінських рішень у поточний момент. Доведено, що підвищення рівня прокрастинації зумовлене особистісною неготовністю до змін державних службовців у процесі управлінської діяльності. За таких умов виникає необхідність розроблення сучасних моделей та впровадження дієвих механізмів формування особистісної готовності до змін державних службовців без прокрастинації прийняття та виконання управлінських рішень.

Особистісна готовність до змін державних службовців є чинником зниження прокрастинації в управлінській діяльності. У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність та основні ознаки особистісної готовності до змін та прокрастинації. Конкретно у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. Встановлені змістові напрями вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації виявляється через відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що своєю чергою супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до погіршення якості роботи. У статті визначено поняття «готовність до професійної діяльності» як психічний стан, який складається: з операційної готовності до термінової активізації людини без прокрастинації; функціональної готовності до усвідомлення людиною своїх цілей, оцінки наявних постулатів, визначення найбільш імовірних засобів дій у поточний момент; особистісної готовності до високої активності особистості у разі залучення до управлінського процесу, усвідомлення необхідності та розподілу під час мотиваційних, вольових, інтелектуальних зусиль, оцінка ймовірності досягнення успіхів через виконання діяльності без прокрастинації.

У результаті здійсненого ґрунтовного аналізу була представлена авторська позиція щодо визначення поняття «особистісна готовність до змін» як сукупність індивідуально-особистісних якостей особистості (комунікативних, емоційно-вольових, діяльнісних), які забезпечують можливість ефективно здійснювати управлінську діяльність та є чинником зниження прокрастинації прийняття та виконання рішень державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, готовність до змін, особистісна готовність до змін, прокрастинація, прокрастинатор, готовність до діяльності.

Постановка проблеми. Особистісна готовність до змін державних службовців в управлінській діяльності має велике значення, оскільки це цілеспрямований прояв особистості, який включає погляди, переконання, знання, звички, вміння, мотиви, вольові та інтелектуальні якості, установки та є результатом всебічного особистісного розвитку людини.

Реалії сьогодення вимагають досконалого і глибинного вивчення процесів, які впливають на ефективність управлінської діяльності. Завданням державного управління є не тільки фіксація процесів, що відбуваються, а й розкриття напрямів, можливостей розвитку, а також розробка шляхів, необхідних для забезпечення ефективних управлінських дій без прокрастинації, особистісна готовність державних службовців до змін.

Державні службовці з високим рівнем готовності до змін здатні до вчасного прийняття та виконання рішень в управлінській діяльності. Велике значення у державному управлінні має саме особистісна готовність до змін, яка може бути чинником зниження прокрастинації в професійній діяльності державних службовців.

Аналіз досліджень і публікацій.

Наукові напрацювання дослідників Є. Базики, Н. Боровської, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворникової та інших стали теоретико-методологічною основою нашого дослідження. Сучасні наукові роботи приводять до висновку, що прокрастинація – це відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що своєю чергою супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до погіршення якості роботи.

Своєю чергою аналіз наукової літератури показав, що окремим аспектам проблеми готовності до змін приділялося багато уваги у працях М. Д'яченко, П. Рудик, М. Фаерман та інших. Основні концепції готовності людини до професійної діяльності відображені в рамках функціонального (Л. Балабанова, О. Іванова, В. Лебедев, Л. Нерсесян, М. Томчук); особистісного (В. Барко, М. Д'яченко, В. Лефтеров та ін.) та особистісно-діяльнісного підходів (А. Деркач, Л. Кандибович, В. Корольчук та ін.). Немає єдиного погляду у науковців і на поняття «особистісна готовність до діяльності». Зокрема, його визначають як: сукупність здібностей, що включають у себе певні якості та властивості особистості (Б. Ананьєв, С. Рубінштейн); певний особистісний стан (Л. Мітіна); стійку властивість особистості (В. Моляко).

В. Семиченко [13] готовність до професійної діяльності визначено як психічний стан, який складається з операційної готовності, функціональної готовності, особистісної готовності.

Мета статті – проаналізувати прокрастинацію та особистісну готовність до змін у контексті різних теоретичних підходів; визначити індивідуально-особистісні якості особистісної готовності до змін як чинника зниження прокрастинації прийняття та виконання рішень у професійній діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу.

Сучасне державне управління повинне бути спрямоване на ефективне вирішення проблем державної важливості, мати зрозуміло поставлені завдання і прагнути до їх досягнення, покращувати ресурси, мотивувати державних службовців, бажати виконувати професійно та якісно роботу без прокрастинації. Якісне відновлення державного управління буде відбуватись за умов урахування об'єднання суспільства та інтеграції всіх сфер суспільного життя. На думку В. Воронкової, «для досягнення ефективності управління важливо впровадити в практику такі поняття, як «людська цінність», «соціальна відповідальність», «мотивація». Головна задача управління – збільшити вірогідність вибору кращого напрямку діяльності в заданих умовах, бо від цього вибору залежить наше майбутнє» [4].

Вищезазначені тенденції визначають сучасні виклики щодо формування особистості державного службовця з високим рівнем особистісної готовності до змін та готовності до виконання професійної діяльності без прокрастинації важливих справ і управлінських рішень.

Прокрастинація (від лат. pro – замість, попереду і crastinus – завтрашній) означає схильність до постійного відкладання «на потім» справ та рішень. Прокрастинатори – люди, схильні відтермінувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану.

Згідно з позицією В. Ковиліна, прокрастинатор – особа, яка схильна до зволікання в ухваленні рішення, відкладання виконання різних справ «на потім». Дослідник розглядає зміст цього поняття в наявності тенденції відкладати виконання необхідних справ «на потім», як поведінковий патерн, за якого відбувається усвідомлене відкладання виконання провідної для людини у поточний період часу діяльності, заповнюючи при цьому час позбавленими продуктивного сенсу діями [9].

При цьому погоджуємось з думками авторів Є. Ільїна і В. Ковиліна, які вважають прокрастинацію вираженням різного виду емоційної реакції [7; 9]. На цій основі Є. Ільїн виділяє типи прокрастинаторів: 1) «напружений», для якого характерні тривожність, занепокоєння, переживання

відчуття провини, викликані загальним перевантаженням, втратою відчуття часу, незадоволенням власними досягненнями, неясними життєвими цілями, невпевненістю у собі; 2) «розслаблений», який надає перевагу виконанню лише тих справ, які приносять йому задоволення у певний момент часу. Такі люди витрачають час на інші, більш приємні заняття [7].

На думку Є. Базики, причиною прокрастинації є розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. На її погляд, «прокрастинатори – це особистості з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі» [1].

Актуальним у контексті аналізу літератури є результати досліджень зарубіжних дослідників. Як порушення регуляції діяльності (*self-regulatory failure*), за якого людина має схильність відкладати на потім складні чи неприємні для себе справи, тлумачить прокрастинацію Р. Steel. На основі теорії часової мотивації, яка є спробою інтеграції наукових поглядів на причини прокрастинації, він пояснює це явище як добровільне відтермінування індивідом запланованих справ, незважаючи на очікувані негативні наслідки через затримку [16].

Аналогічної думки дотримується J. Ferrari, який розглядає прокрастинацію як функціональну затримку чи ухилення від дії [17].

На основі проаналізованих концепцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного зволікання з виконанням важливих справ та рішень у зв'язку з особистісною неготовністю до змін у професійній діяльності.

На нашу думку, особистісна готовність до змін у професійній діяльності державних службовців є чинником, який знижує рівень прокрастинації прийняття та виконання управлінських рішень.

У психології поняття «готовність» розглядається як настрої особистості на певну поведінку, установка на активні дії, пристосування особистості для успішних дій у певний момент, зумовлені мотивами і психічними особливостями особистості [6].

Згідно з інтерпретацією М. Фаєрмана, готовність до змін виявляється на особистісному, груповому та системному рів-

нях. Особистісний рівень (психологічний) пояснюється дослідником як наявність у людини визначеності, чутливості, відповідальності, когнітивного складника (високої креативності і гнучкості мислення), психологічної захищеності, здатності до навчання, реальної активності (дій, вчинків, діяльності), прагнення до нового, розуміння значущості змін, схильність до експериментів. Груповий рівень (соціально-психологічний) визначає соціально-психологічну спільність, міжособистісну взаємодію та взаємовплив, спільність інтересів, мотивів і установок, цінностей і норм, звичаїв і звичок, розчленованість групових ролей, визнання привабливості групи, престижу членів групи, здатність відкрито обговорювати проблеми та групові дії щодо їх розв'язання, здатність до прийняття помилок. Системний рівень (організаційний) представляє інноваційність, відкритість особистості та групи, проактивність управління [14].

Важливим є також розуміння поняття «готовність до діяльності». На думку С. Максименка та О. Пелеха, готовність до того чи іншого виду діяльності – це цілеспрямований прояв особистості, який включає погляди, переконання, знання, звички, уміння, ставлення, мотиви, вольові та інтелектуальні якості, почуття, установки. Становлення готовності до діяльності є результатом всебічного особистісного розвитку особистості з урахуванням вимог, зумовлених особливостями професії [11].

У зв'язку з цим В. Семиченко вважає, що готовність до професійної діяльності є психічним станом особистості, який складається: з операційної готовності до термінової активізації людини; функціональної готовності до усвідомлення своїх цілей, оцінки наявних постулатів, визначення найбільш імовірних засобів дії; особистісної готовності до високої активності особистості у разі залучення до виробничого процесу, усвідомлення необхідності та розподілу під час мотиваційних, вольових, інтелектуальних зусиль, оцінки ймовірності досягнення життєвих успіхів через діяльність [13].

На думку А. Пуні, готовність до професійної діяльності формується через сукупність мотиваційних, пізнавальних, емоційних і вольових якостей особистості,

спрямованості особистості на виконання певних дій; у конкретній ситуації має враховуватись загальний психофізіологічний стан, що забезпечує використання можливостей людини [12]. В. Крутецький розуміє поняття «готовність до діяльності» як інтеграцію властивостей особистості, що включають і здібності, необхідні для виконання певної діяльності [10].

Згідно з підходом Л. Карамушка, психологічна готовність – комплекс взаємопов'язаних та взаємозумовлених психологічних якостей, що забезпечують ефективність професійної діяльності [8].

Цінним для розкриття досліджуваної нами проблеми є позиція М. Д'яченко та Л. Кандибовича. Дослідники визначають готовність як вибірку та прогнозовану активність особистості на етапі її підготовки до певної діяльності та вважають, що цей стан виникає з моменту визначення людиною мети діяльності на основі усвідомлених потреб і мотивів. Далі готовність розвивається внаслідок вироблення особистістю плану, настанов і моделей майбутніх дій. На завершальній стадії особистість реалізується у предметних діях, які відповідають чітко визначеним засобам і способам діяльності [6].

Отже, ми розуміємо визначення поняття «особистісна готовність до змін» як сукупність індивідуально-особистісних якостей особистості: комунікативних, емоційно-вольових, діяльнісних.

Висновки. Таким чином, результати проведеного аналізу показали, що прокрастинація розуміється як відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що своєю чергою супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до погіршення якості роботи.

Особистісну готовність до професійної діяльності ми розглядали як психічний стан, який складається: з операційної готовності до термінової активізації людини без прокрастинації; функціональної готовності до усвідомлення людиною своїх цілей, оцінки наявних постулатів, визначення найбільш імовірних засобів дій у поточний момент; особистісної готовності до високої активності особистості у разі залучення до управлінського процесу, усвідомлення необхідності та роз-

поділу під час мотиваційних, вольових, інтелектуальних зусиль, оцінки ймовірності досягнення успіхів через виконання діяльності без прокрастинації.

Таким чином, особистісна готовність до змін є сукупністю індивідуально-особистісних якостей особистості: комунікативних, емоційно-вольових, діяльнісних. Така особистісна готовність до змін забезпечує можливість ефективно здійснювати професійну діяльність та є чинником зниження прокрастинації прийняття та виконання рішень державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Базика Є.Л. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании*. Київ. 2012. № 1.
2. Бойко О.В. Формування готовності до управлінської діяльності у майбутніх магістрів військово-соціального управління : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04. ІПППО АПН України. Київ. 2005. 252 с.
3. Вайда Т.С. Прокрастинація як компонент поведінки працівників ОВС та її профілактика під час професійної підготовки курсантів у ВНЗ МВС України. *Юридичний бюлетень*. 2016. Вип. 2. С. 197–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22.
4. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм. *Новая парадигма*. ЗДУ. Запоріжжя. 1999.
5. Дворник М.С. Соціально-психологічні практики відтермінування в конструюванні особистістю власного майбутнього : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.05. Київ. 2014. 200 с.
6. Дьяченко М.И. Психологические проблемы готовности к деятельности / М.И. Дьяченко, Л.А. Кандыбович. Минск. БГУ. 1978. 182 с.
7. Ильин Е.П. Работа и личность. Трудоглизм, перфекционизм, лень. Москва : Питер. 2011. 302 с.
8. Карамушка Л.М. Психологія освітнього менеджменту : навчальний посібник. Либідь. 2004. 424 с.
9. Ковылин В.С. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации. *Электронный научный журнал «Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие»*. 2013. № 2. URL: <http://www.hunjournals.rzgmu.ru>.
10. Крутецкий В.А. Исследование структуры и условий развития способностей. *Просвещение*. Москва. 1978. 221 с.

11. Максименко С.Д. Фахівця потрібно моделювати (наукові основи готовності випускника педвузу до педагогічної діяльності) / С.Д. Максименко, О.М. Пелех. *Рідна школа*. 1994. № 3/4. С. 6–10.
12. Пуни А.Ц. Некоторые психологические вопросы готовности к соревнованиям в спорте. Ленинград : Изд-во ГДО ИФК. 1973. 32 с.
13. Соціально-психологічні чинники мотивації професійного вдосконалення особистості керівних кадрів освіти : науково-методичний посібник. / О.І. Бондарчук, М.Й. Боришевський, В.А. Семиченко та ін. Київ : Логос. 2005. 128 с.
14. Фаерман М.И. Комплексный социально-психологический подход к предупреждению сопротивления нововведениям персонала (на примере организаций малого и среднего бизнеса) : автореф. ... канд. психолог. наук. Ярославль. 2007. 24 с.
15. Milgram N.A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletinde Psicologia*. 1992. Vol. 35:83.
16. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). Pp. 65–94.
17. Ferrari J.R. Procrastination as self-regulation failure of performance: Effects of cognitive load, self-awareness, and time limits on working best under pressure. *European Journal of Personality*. Vol. 15, pp. 391–406.

Kotliar L. Personal readiness for change and procrastination of civil servants in the process of management

The article reveals the essence of the concept of "personal readiness for change" as a factor in reducing the level of procrastination in the adoption and implementation of management decisions of civil servants, analyzes the main trends.

It was found that personal readiness for change in management is the basis for the use of conscious behavior, attitude to active action, adaptation of civil servants for successful management decisions in the present moment. It is proved that the increase in the level of procrastination is due to personal unwillingness to change civil servants in the process of management. Under such conditions, there is a need to develop modern models and implement effective mechanisms for the formation of personal readiness for change of civil servants without procrastination of making and implementing management decisions.

Personal readiness for change of civil servants is a factor in reducing procrastination in management. As a result of the analysis of scientific sources the essence and the basic signs of personal readiness for changes and procrastination are defined. Specifically, the article considers current scientific approaches to the definition of terms. The established semantic directions of the above phenomena have shown that the phenomenon of procrastination is manifested through the postponement of timely, appropriate actions to a later date, which in turn is accompanied by negative emotional reactions and, as a result, leads to deterioration. The article defined the concept of readiness for professional activity as a mental state, which consists of: operational readiness for urgent activation of a person without procrastination; functional readiness for human awareness of their goals, evaluation of existing postulates, determination of the most probable means of action at the present time; personal readiness for high activity of the individual when involved in the management process, awareness of the need and distribution during the motivational, volitional, intellectual efforts, assessment of the probability of success through the implementation of activities without procrastination.

As a result of a thorough analysis, the author's position on defining the concept of personal readiness for change as a set of individual personality traits (communicative, emotional, volitional, activity), which provide an opportunity to effectively carry out management activities and is a factor in reducing procrastination employees.

Key words: *civil servant, readiness for change, personal readiness for change, procrastination, procrastinator, readiness for activity.*

УДК 351.185(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.32>**В. О. Круть**аспірант кафедри державного управління
філософського факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЛОБІЗМ ЯК ФОРМА ПРОЯВУ КОРУПЦІЇ

У статті розглядається лобістська діяльність, яка, втілюючи інтереси різноманітних верств суспільства, допомагає у відповідному державному підході до груп тиску включити у сферу правового регулювання ті суспільні процеси, які могли б залишитися без уваги органів державної влади. Тобто за допомогою лобіювання різноманітні суб'єкти можуть звернути увагу державних органів влади на свої проблеми.

Негативним фактором лобізму, особливо у нашій країні, є те, що такі групи відстоюють інтереси фінансово-промислових груп, великих підприємців, олігархів, утискаючи інтереси інших суб'єктів, й особливо коли лобістська діяльність здійснюється незаконними методами. У такому разі, співвідносячи поняття «корупція» і «лобізм», йдеться не про корупцію як метод лобіювання, а про корупційний лобізм як одну із форм прояву корупції.

У статті наголошується, що лобізм асоціюється з корупцією та нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими інституціями, хоча лобізм необов'язково може передбачати підкуп (або іншу протизаконну дію) державних чиновників.

Доводиться, що у розвинених країнах не ототожнюють поняття «лобізм» і «корупція». Негативне сприйняття лобістської діяльності пов'язане з відсутністю його законодавчого врегулювання. Якщо в країні лобістська практика не регулюється нормами права, вона перетворюється на корупцію.

Лобізм в Україні переважно сприймається у негативному контексті. Лобіювання в Україні – це система цілеспрямованого впливу певних соціальних сил на владні структури з метою задоволення своїх інтересів. Нині лобізм у нашій країні набув переважно стихійного, невпорядкованого, загрозливого для держави характеру. Частіше за все він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну Раду, Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації (обласні, районні), місцеві ради. У процесі такого лобіювання використовуються найрізноманітніші технології (засоби, методи): підкуп чиновників, погрози, шантаж, інформаційна ізоляція і так далі. Це призводить до розвитку нових і поглиблення старих соціальних проблем, які паралізують подальший розвиток країни. В Україні є два шляхи розвитку. Перший – реалізація практик цивілізованого лобізму з усіма процедурами, які є зрозумілими і прозорими для суспільства. Цей шанс дасть Україні стати регіональним лідером, суб'єктом, а не об'єктом глобальних процесів. Другий – збереження корупції і, зокрема, корупційного лобізму.

Ключові слова: корупційний лобізм, лобістська діяльність, корупційні діяння, суб'єкти лобізму, законодавче регулювання лобізму, органи державної влади.

Постановка проблеми. Функціонування системи державного управління передбачає взаємодію різних компонентів, до числа яких належать різноманітні інтереси суб'єктів (індивідів, груп, комерційних структур) та способи їх відображення і представництва на різних рівнях влади. Органи державної влади приймають ті або інші управлінські рішення з урахуванням таких інтересів, але зде-

більшого це є неможливим, оскільки часто владні рішення можуть задовольнити різнополярні, а часто й протилежні інтереси. Кожна зі сторін хоче бути почутою, тому часто відстоює, а то й проштовхує свої інтереси всіма можливими/неможливими способами, тобто лобіює власні інтереси.

Лобістська діяльність, втілюючи інтереси різноманітних верств суспільства (політиків, фінансових структур, окремих громадян, ТНК), допомагає у відповідному державному підході до груп тиску вклю-

чати у сферу правового регулювання ті суспільні процеси, які могли б залишитися за певних умов без уваги органів державної влади. Тобто за допомогою лобювання різноманітні суб'єкти можуть звернути увагу державних органів влади на свої проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями співвідношення лобювання і корупції займаються такі зарубіжні науковці, як Г. Бентел, Дж. Кумбер, Р. Прайс, Р. Франк. Співвідношення корупції та лобювання вивчають українські науковці: Н. Бердак, Ю. Ганжуров, Н. Гнатенко, Ю. Зущик, І. Немчинов, І. Похило, М. Росенко, С. Телешун, Є. Тихомирова.

Метою статті є дослідження негативних факторів лобізму, тобто таких утворень, що відстоюють інтереси фінансово-промислових груп, великих підприємців, олігархів, утискаючи інтереси інших суб'єктів. Найнебезпечнішим є, коли лобістська діяльність здійснюється незаконними методами за допомогою протекціонізму, фаворитизму, хабарництва, «роздавання» податкових пільг, підтримкою (фінансуванням) комерційних структур за державний рахунок, монополізацією певного виду комерційної діяльності, гальмуванням у отриманні дозволів, ліцензій, тобто за допомогою корупційних діянь. У такому разі, співвідносячи поняття «корупція» і «лобізм», йдеться не про корупцію як метод лобювання, а про корупційний лобізм як одну із форм прояву корупції.

Виклад основного матеріалу. Такою, що заслуговує на увагу щодо співвідношення корупції і лобізму, є думка К. Хутова, який зазначає, що лобізм – це явище сучасного політико-правового життя суспільства у відстоюванні та представленні своїх інтересів на різних рівнях влади з метою впливу у разі прийняття рішень. Автор зазначає, що лобізму притаманні як позитивні, так і негативні риси, а щоб убезпечити суспільство від негативних рис, потрібно таке явище, як лобізм, законодавчо врегулювати. Щодо корупції автор зазначає, що корупція – це «розкрадання» влади, коли публічні службовці та інші уповноважені особи під час виконання публічних функцій використовують

своє службове становище, статус і авторитет обійманої посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи в групових інтересах [1]. Корупція несе лише «зло» для суспільства і держави.

Отже, корупція не може бути методом лобювання, але однією із форм прояву корупції є пролобізм, або корупційний лобізм.

Часто лобізм асоціюється з корупцією та нелегальними методами впливу на прийняття рішень урядовими інституціями, хоча лобізм необов'язково може передбачати підкуп (або іншу протизаконну дію) державних чиновників.

У розвинутих країнах не ототожнюють поняття «лобізм» і «корупція». Негативне сприйняття лобістської діяльності пов'язане з відсутністю його законодавчого врегулювання. Якщо в країні лобістська практика не регулюється нормами права, вона перетворюється на корупцію.

В Україні лобістська діяльність є «викривленою», наприклад, народні депутати використовують систему виборів у Верховну Раду для впровадження власних бізнес-інтересів чи інтересів тих фінансово-промислових груп, індивідуальних інтересів, які їм «допомогли» стати депутатами. Нині в українському парламенті через корупційні схеми лобюються інтереси не лише фінансово-промислових груп, але й індивідуальні інтереси або інтереси будь-яких зацікавлених осіб. До речі, у цьому – риса лобізму, яка вказує на його універсальність. Крім того, лобізм як правовий феномен проявляється на всіх рівнях влади.

На нашу думку, в Україні є два шляхи розвитку [2]. Перший – реалізація практик цивілізованого лобізму з усіма процедурами, які є зрозумілими і прозорими для суспільства. Цей шанс дасть Україні стати регіональним лідером, суб'єктом, а не об'єктом глобальних процесів. Другий – збереження корупції і, зокрема, корупційного лобізму.

Важливо зазначити, що лобізм є ефективною і результативною альтернативою корупції у питаннях впливу груп інтересів на державу. Групи інтересів просувають ті цінності, які вони собі уявляють як суспільне благо, тобто те, що вважають доцільним для суспільства, держави

загалом. І лобізм у такому «тлумаченні» є легальною формою фінансування конкуруючих ідей, поглядів, інтересів. Зазначимо, що легалізація лобістської діяльності дає змогу зробити прозорими взаємини влади і бізнесу.

Зазначимо, що прихильники концепції ототожнення лобізму і корупції зазначають, що реальний вплив на органи влади відбувається корупційним шляхом, тобто для ухвалення вигідних рішень владними структурами зацікавлені особи чи їх групи фінансово стимулюють посадовців (державних службовців). Заслугує на увагу думка російського науковця С. Заграєвського, який зазначає, що в усіх цивілізованих країнах лобізм давно розглядається лише як «м'яка форма корупції», і будь-який факт «закулісних» переговорів і домовленостей уже є підставою (поштовхом) для «корупційного скандалу». Крім того, автор наголошує, що з огляду навіть на те, що у лобістів немає прямої особистої матеріальної вигоди, факт «закулісних» домовленостей має розцінюватися як особиста вигода, принаймні у конфігурації встановлення неформальних відносин, які можуть бути корисними у майбутньому [3].

Варто зазначити, що у разі потреби з'являється і «жорстка сила» у вигляді армії, приватних військових, спецслужб, компаній, які усувають незговірливих членів уряду чи президента. Зокрема, Дж. Перкінс назвав роботу лобістів «економічними вбивцями, за якими стоять люди із спецслужб, найманці, які мають «своє кінцеве (вирішальне) рішення» [4].

Варта уваги думка А. Міндагулова, який зазначає, що лобізм використовується для позначення будь-якої нечесної угоди, лобістська діяльність передбачає досягнення способів, що переслідуються законом, а легалізований лобізм є нічим іншим як узаконеною корупцією. Автор досить категорично наголошує, що лобізм заснований на корупції й корупція процвітає там, де діють лобісти [5, с. 349].

Критикуючи такий підхід, низка науковців намагаються розмежувати ці феномени на понятійному рівні, зазначаючи, що лобізм – це легальна, на відміну від корупції, технологія впливу.

Предметом лобістської діяльності є певна мета, якої намагаються досягти суб'єкти лобізму, здійснюючи вплив на об'єкти. Предметом лобізму можуть виступати: цілі, які ставляться суб'єктами лобізму, «тиснучи» на органи державної влади; мета, заради якої відбувається тиск, – лобістська кампанія; органи державної влади (об'єкти лобізму), на які спрямовано лобістський тиск.

Варто зазначити, що є різні класифікації предмета лобізму (три основні предмети, які лобіюються у владних структурах): ресурс – коли реалізуються дії для того, щоб отримати на свою користь певний ресурс; проблема – це коли здійснюються певні дії з вирішення проблемної ситуації; позиція – продукуються певні дії для того, щоб одержати певний статус, наприклад, зайняти монопольну позицію [6].

Перелічимо основні предмети лобіювання в Україні залежно від гілки державної влади:

- Президент та його адміністрація, які характеризуються гіпертрофованою місією Президента і його адміністрації, що дозволяє вирішувати через такий орган державної влади практично будь-які питання, пов'язані з лобістською практикою в країні;

- виконавча гілка влади, яка пов'язана з бюджетними коштами, державними замовленнями, отриманням різних фінансових преференцій (пільг в оподаткуванні, в акцизних, митних питаннях, видачі дозволів, ліцензій), впливом на бюджетну і тарифну політику держави, отриманням квот, можливістю придбання акцій підприємств, що приватизуються, та іншої власності;

- законодавча гілка влади «вбачає» у лобіюванні прийняття та/або зміну законодавства, лобіювання з метою більш повної участі афілійованих з лобістом структур у виборчих округах, різних галузях виробництва, конкретних об'єктах, лобіювання з метою використання формальних або неформальних політичних ресурсів законодавчої гілки влади;

- судова гілка влади вбачає у процесі лобіювання винесення вигідного для лобіста вироку і рішення;

- органи державної влади (зокрема, Центральний банк, Рахункова палата, Генеральна прокуратура, Центральна виборча комісія). У кожному з виділе-

них владних інститутів лобісти мають свій виражений інтерес. Проаналізуємо предмет лобізму в цій категорії докладніше: Центральний банк – це отримання ліцензій, протидія відкриття ліцензій, включення в систему страхування внесків, проведення контрольованих перевірок, своєчасне отримання пільгових кредитів; Рахункова палата, в основному, – це проведення контрольованих перевірок; Генеральна прокуратура – це порушення/зупинення/ кримінальних справ (окремо можна говорити про антикорупційні органи, які не так давно створені в Україні);

Центральна виборча комісія – супровід виборчої кампанії, підрахунок голосів.

Лобізм в Україні переважно сприймається у негативному контексті. Лобіювання в Україні – це система цілеспрямованого впливу певних соціальних сил на владні структури з метою задоволення своїх інтересів. Нині лобізм у нашій країні набув переважно стихійного, невпорядкованого, загрозливого для держави характеру. Частіше за все він зводиться до безпрецедентного тиску на Верховну Раду, Кабінет Міністрів, місцеві адміністрації (обласні, районні), місцеві ради. У процесі такого лобіювання використовуються найрізноманітніші технології (засоби, методи): підкуп чиновників, погрози, шантаж, інформаційна ізоляція і так далі. Це призводить до розвитку нових і поглиблення старих соціальних проблем, які паралізують подальший розвиток країни.

Варто зазначити, що газ, нафта та ядерна енергетика, останнім часом і зброя, становлять першу групу лобіювання в Україні.

Законодавче регулювання лобізму може забезпечити над ним державний та громадський контроль. Доти, поки це не буде зроблено, лобізм в нашій державі буде тісно переплітатися із корупцією. Легалізація лобізму допоможе:

- виявити інтереси, які стоять за тим чи іншим проектом закону чи рішенням;
- визначити, хто його лобіює та які сили стоять за лобістами;
- назвати справжніх авторів державних рішень;
- виявити ступінь залежності/незалежності представників влади від лобістських структур;

– дасть громадянам більше інформації про діяльність лобістів [7].

Зазначимо, що моральний рівень лобістів (їхньої діяльності) залежить від морального рівня суспільства. Безумовно, жодні закони, жодна система партійної відповідальності самі по собі не зможуть вирішити проблему діяльності лобістів. Лобізм в Україні виростає з реальних міжлюдських і міжгрупових відносин під впливом панівної в країні традиції та особливостей історичного моменту [8, с. 84].

Є сподівання, що інтеграція України до Європейського Союзу змінить підхід до розуміння суті лобізму під тиском глобального антикорупційного тренду. У ЄС лобізм носить позитивний характер [9], мета якого – покращення стандартів життя всього соціуму, відбувається це через донесення проблем та інформації про практичне застосування законодавства структурам, які відповідальні за прийняття і виконання цього законодавства.

Наприклад, у Європейському Союзі давно діють сталі механізми лобіювання: співробітництво між громадянським суспільством і законодавчими інституціями; діє на офіційному рівні «Реєстр прозорості Європейської комісії» [10], де будь-яка організація Європи може внести свої дані з метою отримання повідомлення про відкриття того чи іншого питання майбутнього законодавства ЄС чи, заповнивши відповідні документи, таким чином донести свою позицію до структур ЄС (так звані консультації з громадськістю, бізнес-структурами щодо правових актів).

Цікавим для нашої держави є досвід Естонії, яка займає перші позиції щодо простоти ведення бізнесу, відсутності корупції, втілення у життя демократичних принципів. Зазначимо, що природа корупції полягає в можливості без особливого намагання (напруги) дати/взяти щось в обхід системи й наявності самої системи як такої. В Естонії вдалося зламати систему – вони позбавилися від звичного нам державного апарату, державні інституції функціонують виключно для підтримки порядку у всіх сферах життєдіяльності суспільства (всі дотримуються правил) [11]. Постає риторичне питання: як це вдалося реалізувати

на практиці, й низка авторів дають відповідь одночасно просту і складну – інший менталітет. Є й інша точка зору: деякі науковці вважають, що корупція безпосередньо пов'язана з економічною системою і культурою.

Оцінки впливу політичного маркетингу на лобізм залежать від того, що дослідники розуміють під цінностями та цілями демократії і яким із них віддають перевагу. На критичне відношення до політичного маркетингу впливає і той фактор, що в історії політичної думки вид демократії, який виражає інтереси окремих груп, а його саме підтримує та виражає політичний маркетинг, завжди оцінювався суперечливо [12, с. 112].

Висновки і пропозиції. Як висновки хотілось би окреслити певні «рецепти» для України в боротьбі з корупційним лобізмом, які полягають у такому:

1. Слід легалізувати лобізм, дати йому правове регулювання (прийняти окремий закон про лобіювання).

2. Визначити об'єкти лобіювання (доречно віднести до об'єктів лобіювання не лише Верховну Раду, а й інші органи державної влади, які ухвалюють рішення у формі правових актів – Президент і його адміністрація, Кабінет Міністрів, міністерства, обласні, районні адміністрації, органи місцевого самоврядування).

3. Визначити коло суб'єктів лобістської діяльності та вимоги до них.

4. Чітко (на законодавчому рівні) визначити механізми реалізації (не декларативно) наданих лобістам прав (можливість забезпечити реалізацію їхніх прав і санкції за порушення).

5. Необхідно розробити і прийняти етичний кодекс поведінки лобістів, де будуть відображені не лише ділові та професійні якості лобістів, але й передбачено відповідальність за порушення етики.

6. Розробити відповідні кваліфікаційні вимоги до лобістів.

7. Зробити діяльність лобістських структур відкритою.

8. Визначити процедуру (порядок) оприлюднення звітів та встановити вимоги не лише до їх змісту, але й порядок перевірки достовірності наведеної в них інформації.

Список використаної літератури:

1. Хутов К.М. Лоббирование, коррупция, монополизм: исследование криминального взаимовлияния. URL: <http://parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art2>.
2. Бершеда Є.Р. Децентралізація: соціально-економічні передумови українського вибору / Є. Бершеда, С. Романюк. *Голос України*. 2016. 27 трав.
3. Заграевский С.В. О возможных способах борьбы с коррупцией в России. URL: <http://www.zagraevsky.com/corruption.htm>.
4. Перкинс Дж. Исповедь экономического убийцы. Издательский дом ООО «Протекс», 2012. 352 с. URL: mediamera.ru/post/3949.
5. Миндагулов А.Х. Цивилизованный лоббизм как способ узаконения коррупции. *Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации* : материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / отв. ред. С.В. Землюков. Барнаул : ООО «Издат. дом «Барнаул», 2009. С. 345–353.
6. Лобізм без корупції? *Вісник проекту «Громадський моніторинг виділення фондів для округу»*, № 1. 2016. URL: osf.org.ua/data/blog-dwnl/visnyk_1_web_pdf.
7. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Оглядово-аналітичний звіт «Лобіювання та корупція». URL: qurt.org.ua/news/recent/495/.
8. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку : науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко. Інститут професійного лобіювання та адвокатів. Київ : ФОРМ Москаленко О.М. 2015. 111 с.
9. The new age of crony capitalism. *The Economist*. 2014. March 15th. URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21598996-political-connections-havemade-many-people-hugely-rich-recent-years-crony-capitalism-may>.
10. Corruption perceptions index. 2013. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
11. Explore the Panama Papers Key Figures. *The International Consortium of Investigative Journalists*. 2017. URL: <https://panamapapers.icij.org/graphs/>.
12. Лікарчук Н.В. Політичний маркетинг: теорія і практика : монографія. Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. 356 с.

Krut V. Lobbying as a form of corruption

The article deals with lobbying activities, which embodies the interests of various strata of society helps with the appropriate state approach to groups of pressure include in the sphere of legal regulation those social processes that could not be overlooked Government bodies. That is, with the help of lobbying various actors can pay attention to the State authorities for their problems.

A negative factor of lobbyists, especially in our country, is that such groups defend the interests of financial-industrial groups, large businessmen, oligarchs, suppressing the interests of other subjects. The most dangerous thing is when lobbying activities are carried out by unlawful methods. In this case, by bringing the notion of "corruption" and "lobbying" it is not about corruption as a method of lobbying, but as to the corruption lobbyists of one form of corruption.

It is necessary that in developed countries do not equate the notion of "lobbying" and "corruption". The negative perception of lobbying activity is due to the lack of its legislative settlement. If the country's lobbying practice is not governed by law norms, it becomes a corruption.

In Ukraine, lobbying activities are "distorted" and MPs use the election system in the Verkhovna Rada to implement their business interests or interests of those financial and industrial groups, individual interests that they "helped" become MPs. It is noted that in the Ukrainian parliament, because of corruption schemes the interests of not only financial and industrial groups are lobbying, but also individual interests or interests of any interested persons. It is necessary that in this – there is a specific feature of lobbyists, which indicates its versatility. It is stated that lobbying as a legal phenomenon manifests itself at all levels of government.

Lobbying in Ukraine is predominantly perceived in a negative context. Lobbying in Ukraine is a system of purposeful influence of certain social forces on the power structure in order to meet their interests. Today, lobbying in our country has gained predominantly natural, disordered, threatening, for our state of nature. Most often it is reduced to unprecedented pressure to the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, local administrations (regional, district), local councils. In the process of such lobbying is used a wide variety of technologies (tools, methods): subornation officials, threats, blackmail, information isolation and so on. This leads to new development, and deepening of old social problems, which paralyzes further development of the country.

Key words: *corruption lobbying, lobbying activities, corruption acts, lobbying subjects, legislative regulation of lobbyists, public authorities.*

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.33>**І. В. Кукін**

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри прикордонної безпеки
факультету підготовки керівних кадрів
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ

У статті визначено особливості методів та інструментів публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері прикордонної безпеки та її прикордонному секторі. Необхідність їх застосування обґрунтована неможливістю здійснювати тотальний контроль за джерелами інформації в правовій демократичній державі.

Зазначено, що у прикордонному секторі суб'єктами національної безпеки переважно застосовуються адміністративні, економічні, правові, інформаційно-комунікативні, інформаційно-аналітичні методи та методи міжнародної співпраці. Підкреслено важливість використання групи інформаційних методів, що зумовлене їх безпосередньою спрямованістю на формування адекватних реальності уявлень особистості та подолання мовних бар'єрів між суб'єктами та об'єктами публічного управління.

Акцентовано увагу, що наявність навичок з публічного управління, знання законодавства не може бути достатньою запорукою щодо запобігання участі персоналу державних органів або інших осіб у протиправній діяльності. Використання майже кожного з методів публічного управління має певні ризики шкідливого або небезпечного впливу на суспільство. Це виражається у формі умислу або необережності та частково пов'язане з особливостями усвідомлення конкретною особою позитивних і негативних наслідків своєї діяльності, формуванням у неї нових якостей від цілеспрямованого впливу на неї інструментів публічного управління.

Окреслено необхідність упровадження технологічних новацій, завдяки яким можна досягти збільшення дистанції між контролером та об'єктом контролю, забезпечення прозорості діяльності персоналу, доступності відповідної юридичної інформації, об'єктивного неупередженого та справедливого розгляду скарг, матеріалів за фактами протиправної діяльності.

Зазначено, що інструмент публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості являє собою заснований на відповідних методах публічного управління та нормативно регламентований засіб прямого або непрямого впливу на об'єкт управління. Наведені основні їх різновиди: за кількістю об'єктів впливу; за напрямом проходження інформації; за суб'єктами впливу; за похідними для них методами публічного управління; за притаманними певним суб'єктам основним формам діяльності; за прямим та непрямим впливом на об'єкт управління.

Ключові слова: методи публічного управління, інструменти публічного управління, інформаційна безпека, інформаційна безпека особистості, національна безпека.

Постановка проблеми. Створення надійного бар'єру від потрапляння у національний інформаційний простір деструктивної інформації без тотальної попередньої перевірки повідомлень від усіх зовнішніх джерел не можливе. Не меншу загрозу інформаційній безпеці суспіль-

ства можуть створювати джерела, які вже функціонують у національному просторі. Взагалі неможливо ефективно контролювати інформацію, що передається між людьми усно.

Зважаючи на широкий спектр загроз, у Доктрині інформаційної безпеки України акцентовано увагу на необхідності визначення інноваційних підходів щодо захи-

сту та розвитку інформаційного простору без обмеження вільного обігу інформації. Зазначений Указ Президента України поряд з розвитком інформаційного суспільства передбачає захист життєво важливих інтересів особи, створення системи і механізмів захисту суспільства від негативних зовнішніх інформаційно-психологічних впливів, розвиток механізмів взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства з питань протидії інформаційній агресії тощо [1].

Невід'ємним складником забезпечення національної безпеки Указом Президента України визначено національно-патріотичне виховання. Удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики з цих питань сприятиме подоланню низки нагальних потреб, зокрема: формування у громадян активної громадянської позиції; розвиток у суспільстві духовності і моральності; усунення шкідливих впливів держави-агресора в інформаційній, освітній та культурній сферах; запобігання маніпулюванню суспільною свідомістю в інформаційному просторі тощо [2].

Зазначені особливості потребують розвитку механізмів публічного управління, що включають методи та інструменти публічного управління, які можуть бути використані для забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми удосконалення методів та інструментів публічного управління усвоїх роботах розглядали: В.Б. Авер'янов, І.О. Дегтярьова, В.І. Кабрін, В.С. Куйбіда, А.А. Лазаревич, В.І. Малімон, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, О.Г. Мельник, М.П. Недюха, І.В. Патеріло, О.В. Пруднікова та інші автори. Разом із тим проблеми публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі залишаються не досить дослідженими.

Мета статті – визначення особливостей методів та інструментів публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.

Виклад основного матеріалу.

Основними властивостями сучасних масових комунікацій вважаються: анонімність (інформація адресована деперсоналізованій аудиторії); асиметричність (джерелом інформації не завжди забезпечується функціонування каналу зворотного зв'язку); гетерогенність споживачів інформації (відмінності за місцем проживання, віком, соціальним статусом учасників комунікацій); технологічність (швидкість поширення у первинному вигляді); інституціональність (поширення повідомлень за підтримкою чи згодою державної або недержавної організації) [3, с. 468]. Основні властивості сучасних масових комунікацій та пов'язані з ними негативні чинники наведені на рис. 1.

Феномен маніпулювання свідомістю особистості зумовлений низкою негативних чинників (див. рис. 1), а саме: можливістю приховування джерела інформації або маскуванню його під інше; створення ілюзії позитивного сприйняття інформації більшістю її споживачів; недосконала технологічність, що ускладнює верифікацію достовірності інформації та її джерела; наявність переваг у власників інформаційних ресурсів і відповідного технологічного обладнання, що сприяє поширенню інформації і створенню на її основі громадської думки; непередбачувана можливість поширення деструктивної інформації з будь-якої точки інформаційної мережі, яку складно ідентифікувати; реальна можливість перевищення швидкості поширення інформації порівняно зі спроможністю правоохоронної системи її локалізувати.

На думку В.Д. Бакуменко, методи публічного управління являють собою особливі способи вирішення визначених завдань і досягнення поставлених цілей. Вони розподіляються на: державно-політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні, правові, адміністративні, фінансові, кадрові, інформаційні методи, а також методи прогнозування, планування, організації, контролю, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації [4, с. 86]. А.Ф. Мельник вважає методи управління способами: аналізу та оцінювання управлінської ситуації; використання правових і організаційних

форм впливу на свідомість і поведінку людей [5, с. 145].

За функціональним змістом В.Я. Малиновський розподіляє методи публічного управління на: адміністративні (розпорядчі, регламентаційні, нормативні); економічні (індикативне планування, державне регулювання, грошово-кредитна та фінансова політика, захист та заохочення конкуренції, ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання); правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація); соціально-психологічні (соціальні, морально-етичні, психологічні) [6, с. 419].

О.Є. Кузьмін, О.Г. Мельник класифікують методи менеджменту за: напрямом впливу (прямого або непрямого); способом урахування інтересів осіб (за матеріальними, владними, моральними ознаками); формою впливу (кількісні, якісні);

характером впливу (економічні, технологічні, соціально-психологічні, адміністративні) [7, с. 485]. А.Ф. Мельник акцентує увагу на важливості використання у публічному управлінні соціально-політичних методів [5, с. 147].

У прикордонному секторі національної безпеки переважно застосовуються такі методи: адміністративні (наприклад, регламентація прав та обов'язків персоналу, який виконує завдання у пунктах пропуску через державний кордон), економічні (митні платежі), правові (порядок та правила перетину державного кордону особами, транспортними засобами, переміщення вантажів), міжнародної співпраці (підготовка міждержавних та міжнародних угод, погодження технологій спільної охорони державного кордону), інформаційно-комунікативні (обмін інформацією в інтересах охорони державного кордону, інформу-



Рис. 1. Основні властивості та негативні чинники сучасних масових комунікацій

вання громадян про зміни законодавства, міжнародних угод, ситуацію в пунктах пропуску та поза їх межами) та інформаційно-аналітичні (оцінка ризиків з використанням різноманітних джерел інформації та статистики). Вони застосовуються багатьма суб'єктами національної безпеки.

Важливість використання інформаційно-комунікативних та інформаційно-аналітичних методів зумовлена їх безпосередньою спрямованістю на формування адекватних реальності уявлень особистості. Сучасні дослідники виділяють такі різновиди спілкування: спонукальне (спричиняє примусове або добровільне здійснення особою певних дій); інформативне (обмін новинами або іншою інформацією); конструктивне (спільне вирішення проблем); емоційне (передача почуттів) [8, с. 44].

У галузі публічного управління також можна відокремити інші види спілкування, що впливають на стан забезпечення інформаційної безпеки особистості, такі як: консультативний (з'ясування ступеня однакового розуміння певних проблем та способів їх вирішення); деструктивний (зміна наявних думок, знань, переконань або нав'язування інших); ігровий (застосування ігрової форми передачі та перевірки інформації); духовний (пов'язане із розвитком мистецтва і творчості); релігійний (підтримання, поширення, зміна, трансформація релігійних поглядів).

Через існування у прикордонні мовних бар'єрів особливої уваги потребує використання інформаційно-комунікаційних методів публічного управління з метою доведення до громадян, які перетинають державний кордон, вимог чинного законодавства, результатів спільної діяльності прикордонних, митних, інших органів України та суміжної держави, проведення заходів профілактики протиправної діяльності. У прикордонній сфері на свідомість особистості також впливає узгодженість національних методів публічного управління із суміжними державами та кращими міжнародними практиками.

На думку В.Я. Малиновського, ефективність практичного застосування методів публічного управління зумовлюється кваліфікацією персоналу відповідних органів управління [6, с. 419]. Разом із тим на стан

прикордонної безпеки певною мірою впливає розвиток правової культури та свідомості конкретних співробітників суб'єктів публічного управління, інших осіб, які перетинають державний кордон або здійснюють у прикордонні господарську діяльність.

Наявність навичок з публічного управління, знання законодавства з прикордонних питань не є запорукою від участі персоналу правоохоронних органів або інших осіб у протиправній діяльності. Використання майже кожного з методів публічного управління має певні ризики шкідливого або небезпечного впливу на суспільство, що виражаються у формі умислу або необережності. Вони частково пов'язані з особливістю усвідомлення конкретною особою позитивних і негативних наслідків своєї діяльності, а також особливостями формування у неї нових якостей під впливом інструментів публічного управління.

Так, свідоме або за недбалістю внесення суперечностей або розбіжностей у відомчі, загальнодержавні нормативно-правові акти, адміністративні документи може сприяти розвитку корупції, недобору митних платежів, нелегальній міграції та іншій протиправній діяльності. Такі саме наслідки мають факти недотримання норм чинного законодавства посадовими, службовими та іншими особами. Тобто притаманна людині інформаційна вразливість, що виникає під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх стосовно неї чинників, може знижувати результативність застосованих методів публічного управління та зумовлювати протиправну поведінку конкретної особистості.

Безпосередній вплив на об'єкт управління здійснюється шляхом застосування суб'єктами управління необхідних інструментів. Так, Інструментами публічного управління І.О. Дегтярьова називає «засоби, способи досягнення цілей розвитку держави, її територій, сфер та галузей», які розподіляються на: правові, організаційні, фінансові, інформаційні, мотиваційні, матеріально-технічні [4, с. 64].

Правомірність застосування терміна «інструменти діяльності публічної адміністрації» замість «форм державного управління» І.В. Патеріло обґрунтовує тим, що, по-перше, публічне управління

в Україні представлене як органами виконавчої влади, так і відмінними від них суб'єктами (органи законодавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування). По-друге, в процесах публічного управління передбачається участь фізичних та інших юридичних осіб. По-третє, публічні адміністрації поряд з виконавчо-розпорядчими функціями надають різноманітні послуги фізичним і юридичним особам та здійснюють державно-приватне партнерство. Основні ознаки інструментів публічної адміністрації: застосовуються безпосередньо нею; мають публічно-правовий характер; регулюються нормами адміністративного права; пов'язані з компетенцією органу управління, сферою та метою діяльності; призводять до настання правових наслідків, фактичних результатів [9, с. 97].

Грунтована на принципі обов'язковості, участь державних органів, громадських організацій і громадян в охороні державного кордону регламентована розділом V Закону України «Про державний кордон України» [10], що також потребує використання у прикордонному секторі національної безпеки України саме механізмів, методів та інструментів публічного управління.

Зважаючи на зазначене, загальними інструментами публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості майже для всіх секторів у сфері національної безпеки можуть бути: масові комунікації; пропаганда; агітація; реклама; цензура (заборонена Конституцією України [11]).

Крім цього, дієвими інструментами впливу загального характеру можуть бути: суспільно спрямовані інформаційні заходи (лекції з нагальних питань суспільного життя; анкетування та опитування для вивчення громадської думки; інтерв'ю; дискусії; круглі столи; громадські слухання); загальні збори громадян; місцеві ініціативи; інститут власності на інформаційні ресурси; статистичні спостереження.

Ідеологія, як специфічний інструмент впливу, передбачає поєднання пропаганди та агітації. Вона як інструмент впливу на особистість являє собою систему концептуально оформлених поглядів та ідей, які виражають інтереси різноманітних

соціальних класів, груп щодо відношення людей до дійсності, влади та один до одного [3, с. 462]. Разом із тим відповідно до Конституції України жодна ідеологія не може визнаватися обов'язковою [11].

У суспільстві ідеологія може виконувати низку важливих функцій, зокрема: орієнтаційну (надання соціальній системі смислів та орієнтирів щодо досягнення певних цілей та ідеалів); мобілізаційну (спонукання людей до певної діяльності та мобілізації необхідних для цього ресурсів); інтегративну (об'єднання членів суспільства спільними інтересами); амортизаційну (послаблення перебігу конфліктів у суспільстві) [12, с. 37].

Серед різновидів зазначеного інструменту М.П. Недюха відокремлює необхідну суспільству правову ідеологію – сукупність субординованих і скоординованих правових ідей, що спрямовуються на формування бажаного образу держави, упорядкування суспільного життя законами та нормативно-правовими актами, формування відношення членів суспільства до чинних норм права. Вона включає політичну свідомість та політичну поведінку членів певного суспільства [12, с. 86].

Для поширення у суспільстві ідеології можуть використовуватись моделі: максимального ефекту (мобілізація соціуму до певних дій); мінімального ефекту (враховує вибіркоче сприйняття інформації, групові інтереси, охоплення осіб, які ще не сформували власної думки); модель У. Гемсона (використовує мистецтво побудови повідомлень та пристосування їх до психологічних особливостей і попереднього досвіду людей) [3, с. 468]. Наведені ознаки ідеологій тоталітарних держав можуть бути використані для ідентифікації небажаних для поширення у суспільстві ідей як внутрішнього, так і зовнішнього походження.

Пропаганда як інструмент впливу на свідомість являє собою поширення певних поглядів з метою їх втілення у суспільну свідомість та стимуляцію відповідної соціальної активності. Вона пов'язана з підтриманням демократії, без якої врахування суспільної думки не можливе. На відміну від пропаганди, агітація проводиться з урахуванням індивідуальних та суспільних психологічних особливостей, сукуп-

ності засобів, прийомів і способів впливу на свідомість з метою сприйняття людиною певних поглядів та цінностей [3, с. 472].

У прикордонному секторі та секторі охорони громадського порядку у сфері національної безпеки окремі інструменти спрямовані на конкретну особистість – правопорушника. Так, інструменти дисциплінарної, трудової, адміністративної, кримінальної відповідальності мають виключно індивідуальний характер. Їх застосування пов'язане з обставинами протиправної поведінки конкретної людини.

Окремі інструменти мають двобічну спрямованість. Так, інструменти прикордонно-представницької діяльності застосовуються на принципах взаємної поваги, взаємності, реалізації спільних інтересів спеціально призначеними прикордонно-представницькими апаратами суміжних країн. Вони дозволяють мінімізувати ризики різного тлумачення договірними сторонами норм права, змісту та результативності заходів, що вживаються в інтересах забезпечення охорони державного кордону тощо.

Прикладами інструментів застосування механізмів двобічного симетричного діалогу із суспільством можуть бути: громадські ради; громадські слухання; звернення громадян; телефони служби «Довіра» тощо. Зокрема, інформація, що надходить на телефон «Довіри», може бути використана для припинення або профілактики протиправної діяльності за компетенцією правоохоронного органу, виявлення проблем у діяльності персоналу суб'єкта публічного управління, вжиття заходів з розвитку механізмів публічного управління.

Виходячи зі специфіки форм здійснення оперативно-службової діяльності у прикордонному секторі сфери національної безпеки, можна відокремити інструменти прикордонного контролю, охорони державного кордону, здійснення оперативно-розшукової діяльності, митного контролю тощо. Необхідність забезпечення інформаційної безпеки особистості в ході застосування зазначених інструментів потребує впровадження технологічних новацій, завдяки яким можна досягти: збільшення дистанції між контролером та об'єктом контролю; забезпечення прозорості діяльності персоналу; доступності

відповідної юридичної інформації; об'єктивного неупередженого та справедливого розгляду скарг, матеріалів службових розслідувань, адміністративних та кримінальних справ; запровадження стандартів постійного управління якістю діяльності та соціальної відповідальності.

Зазначені стандарти можна вважати інструментами впливу на удосконалення механізмів, методів та інших інструментів публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Актуальною проблемою залишається розробка та впровадження суб'єктивно незалежних інструментів відбору кандидатів для комплектування вакантних посад в органах публічного управління.

Останнім часом набувають розвитку інструменти впливу на суспільну свідомість в ігровій формі. Так, з року в рік в Україні набуває популярності дитяча гра «Джура». Вона вже набула декілька різновидів проведення: «Джура-Прикордонник», «Джура-Оборонець», «Джура-Десантник», «Джура-Поліцейський» та інші варіанти [13]. Вона також може проводитись для формування у молоді знань, умінь та навичок забезпечення інформаційної безпеки особистості.

Висновки і пропозиції. Отже, в умовах побудови інформаційного правового громадянського суспільства можливості контролю держави за змістом інформаційних потоків суттєво обмежуються. Для створення у суспільстві імунітету до негативного впливу деструктивної інформації необхідне вжиття органами державної влади заходів всебічного культурного розвитку особистості, що зменшує як потреби обмеження доступу до джерел інформації, запровадження цензури, так і витрати бюджетних коштів для підтримання правопорядку.

Інструмент публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості являє собою заснований на відповідних методах публічного управління та нормативно регламентований засіб прямого або непрямого впливу на об'єкт управління. Зазначені інструменти можна розподілити: за кількістю об'єктів впливу – на індивідуальні (застосовуються до конкретної людини) та групові; за

напрямом проходження інформації – прямі (від суб'єктів до об'єктів забезпечення інформаційної безпеки), зворотні, двобічні (включають прямі та зворотні напрями); за суб'єктами впливу – державні (використовуються органами державної влади), муніципальні (застосовуються органами місцевого самоврядування), громадянські (використовуються інститутами громадянського суспільства), змішані; за похідними для них методами публічного управління – адміністративні, правові, політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, мотиваційні, інформаційно-комунікативні, інформаційно-аналітичні, комплексні; за притаманними певним суб'єктам основним формам діяльності (наприклад, прикордонний контроль, охорона державного кордону, митний контроль тощо); за прямим та непрямим впливом на об'єкт управління.

Напрямом подальших досліджень може бути удосконалення правового регулювання спільної діяльності органів публічного управління та інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>.
2. Про Стратегію національно-патріотичного виховання : Указ Президента України від 18.05.2019 № 286/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#Text>.
3. Лазаревич А.А. Становление информационного общества: коммуникационные-эпистемологические и культурно-ци-визационные основания / За ред. И.Я. Левяш. Минск : Беларуская навука, 2015. 537 с.
5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білінська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білінської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
6. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління : підручник / За ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 583 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
8. Основи менеджменту : підручник / кол. авторів; за ред. А.А. Мазаракі. Харків : Фоліо, 2014. 846 с.
9. Кабрин В.И. Коммуникативный мир и транскомуникативный потенциал жизни личности: теория, методы, исследования. Москва : Смысл, 2005. 248 с.
10. Патеріло І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. Т. 1. С. 97–100.
11. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>
13. Недюха М.П. Правова ідеологія українського суспільства : монографія. Київ : МП Леся, 2012. 400 с.
14. Уряд затвердив нове положення про військово-патріотичну гру «Джура», що збільшить кількість напрямів роботи з дітьми та можливості для їхньої участі. URL : <https://mon.gov.ua/ua/news/uryad-zatverdiv-nove-polozhennya-pro-vijskovo-patriotichnu-gru-dzhura-sho-zbilshit-kilkist-napryamiv-roboti-z-ditmi-ta-mozhливosti-dlya-yihnoyi-uchasti>.

Kukin I. Methods and tools for the individual information security ensuring in the field of national security and its border sector

The article identifies the methods and tools features of the individual information security public management in the field of border security and its border sector. The need for their use is justified by the impossibility of exercising total control over the information sources in a democratic state governed by the rule of law.

It is noted that in the border sector, the subjects of national security mainly use administrative, economic, legal, information and communication, information and analytical methods and methods of international cooperation. The importance of using a group of information methods is emphasized, which is due to their direct focus on the adequate

realities formation of personal ideas and overcoming language barriers between public administration subjects and objects.

It is emphasized that the availability of public administration skills, knowledge of the law can't be a sufficient guarantee to prevent the participation of government officials or other persons in illegal activities. The use of almost every method of public administration has certain risks of harmful or dangerous impact on society. This is expressed in the form of intent or negligence and is partly due to the peculiarities of a particular person's awareness of the positive and negative consequences of their activities, the formation of new qualities under the targeted influence of public administration tools.

It is determined that need to introduce technological innovations, which can increase the distance between the controller and the object of control, ensuring transparency of staff, availability of relevant legal information, objective impartial and fair consideration of complaints, materials on the facts of illegal activities.

It is noted that the tool of public management of the individual information security is based on appropriate methods of public management and regulatory means of direct or indirect influence on the object of management. Their main varieties are given: by the number of objects of influence; in the direction of information flow; by subjects of influence; by derivative methods of public administration; by the main forms of activity inherent in certain subjects; by direct and indirect impact on the object of management.

Key words: *public administration methods, public administration tools, informational security, individual information security, national security.*

УДК 338.45

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.34>**А. О. Лисий**

кандидат технічних наук, доцент,
завідувач кафедри «Навігація і управління судном»
Азовського морського інституту
Національного університету «Одеська морська академія»

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ PR-ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ

У статті розроблено методичні засади дослідження PR-діяльності підприємств, запропоновано модель методології дослідження PR-діяльності та надано характеристику складових її елементів, описано цілі та завдання, етапи дослідження, функції PR-діяльності, принципи та методи дослідження, інструменти; розглянуто методичні підходи до оцінки PR-інструментів; запропонована концептуальна схема організації PR-діяльності підприємств. Розкрито питання здійснення PR-діяльності, брендування. Досліджено його реалії. Також стаття містить короткий аналіз поняття «бюджет PR-діяльності», його можливих джерел, опис процесу бюджетування PR-кампаній. Проаналізовано потенційних споживачів, зацікавлених у рекламуванні широкого спектра клієнтів пресслужби підприємства. За результатами проведених досліджень сформовано перелік рекомендацій щодо розробки та впровадження заходів з підвищення ефективності PR-діяльності.

Проаналізовано методологічні засади дослідження зв'язків із громадськістю як вид діяльності та функцію управління. Узагальнено наявні комунікаційні концепції зв'язків із громадськістю як системи ідей, які розвивають попередні погляди на PR-діяльність. Досліджено соціально-комунікаційні процеси, що базуються на сфері філософії й соціології, передусім філософії та соціології комунікації. Виявлено розуміння PR як сфери управління комунікаційними потоками, що об'єктивно відображає сутність цієї діяльності, відповідає потребам соціуму у створенні ефективної системи обміну інформацією, забезпечує оптимізацію зв'язків із громадськістю.

Також розглядаються класичні підходи у застосуванні методів дослідження зв'язків з громадськістю в державному управлінні України. Пропонується ефективний спосіб розробки і впровадження PR-програм шляхом складання деталізованої «Основної програми» і поетапним її виконанням. Проаналізовано доцільність та ефективність використання контент-аналізу в процесі проведення моніторингових досліджень. Зокрема, розглянуто застосування контент-аналізу як інструменту для визначення ефективності медіа-активності підприємства.

Ключові слова: PR-діяльність, PR-технології, PR-інструменти, контент-аналіз, PR, моніторингові дослідження.

Постановка проблеми. Посилення конкуренції на світових ринках товарів і послуг зумовлює необхідність виявлення факторів, що впливають на підвищення конкурентоспроможності підприємств.

У зв'язку з цим зростає роль PR-діяльності у зміцненні конкурентних позицій підприємства. Натепер діяльність більшості підприємств характеризується відсутністю цілісної концепції маркетингових комунікацій, у тому числі PR-діяльності, і недостатнім використанням PR-технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями методологічних основ та методологічних підходів PR-діяльності підприємств займалися такі українські вчені, як В.Г. Королько, В.Ф. Іванов, Є.Б. Тихомирова, В.М. Кобелев та інші.

Дослідження методологічних основ PR-діяльності та методичних підходів до її оцінки дасть змогу підвищити обізнаність цільових аудиторій про діяльність, продукцію та послуги підприємств і сприятиме формуванню сприятливого образу підприємства у свідомості споживачів позиціонування його конкурентних переваг.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану розробити концептуальну схему організації PR-діяльності підприємств.

Виклад основного матеріалу. Методологія дослідження PR-діяльності включає сукупність послідовних процедур, різних прийомів і видів діяльності, спрямованих на досягнення цілей і завдань підприємства, які визначають цілі і завдання дослідження PR-діяльності. На рис. 1 показана модель методології дослідження PR-діяльності.

Основні цілі дослідження PR-діяльності полягають у:

- оптимізації контактів з цільовою аудиторією;
- розробці плану заходів PR-кампанії, націленої на позиціонування організації, і її оцінці.

Організація PR-діяльності підприємств передбачає вирішення таких завдань (рис. 2).

На основі цілей і завдань визначаються методологічні підходи до дослідження PR-діяльності підприємств. Для дослідження PR-діяльності застосовують два методологічні підходи: нормативний і аналітичний.

Під час використання нормативного основний акцент робиться на виявленні істотних характеристик, що відображають функціональний аспект PR-діяльності. У рамках аналітичного підходу PR-діяльність розглядається як сутність досліджуваного явища (рис. 3).

Дослідження PR-діяльності передбачає реалізацію певних етапів: теоретичного, методичного, процедурного (рис. 4).

Перераховані вище етапи дослідження PR-діяльності реалізуються за допомогою управління інформаційними ресурсами, плануванням і послідовною реалізацією операцій і процедур PR-заходів. На теоретичному етапі проводиться експертиза та аналіз поставлених цілей і завдань PR-діяльності.

Методичний етап характеризується такими операціями, як [1]:

- розробка та планування PR-кампанії;
- створення «інформаційних приводів»;
- налагодження зв'язків (контактів) з цільовими аудиторіями;
- проведення PR-кампанії;

– поточний моніторинг та контроль ефективності дій під час проведення PR-заходів.

Процедурний етап передбачає здійснення практичної діяльності із досягнення поставлених цілей і включає оцінку ефективності PR-діяльності та аналіз перспектив подальшого розвитку встановлених зв'язків з цільовими аудиторіями.

PR-діяльність передбачає здійснення трьох основних функцій: контроль думки і поведінки цільової аудиторії, встановлення зворотного зв'язку з цільовою аудиторією, формування взаємовигідних відносин між підприємством і цільовою аудиторією (рис. 5).

PR-діяльність базується на таких основних принципах, як:

- забезпечення взаємної користі підприємства та цільової аудиторії;
- достовірність і відкритість інформації, що дає можливість її представлення різним групам людей;
- адекватність інформації, опора на об'єктивні закономірності функціонування масової свідомості, відносин між людьми, організаціями та громадськістю, рішуча відмова від суб'єктивізму у сприйнятті та інтерпретації явищ, фактів і відносин;
- опора на громадську думку, поважне ставлення громадськості.

Під час дослідження PR-діяльності господарюючих суб'єктів застосовують різні способи отримання інформації про їх взаємодію з цільовими аудиторіями та їх відношення до організації загалом, використовуючи різні методи і засоби дослідження, які характеризуються різноманіттям.

Методи дослідження PR-діяльності можна розділити на три основні групи: кабінетні дослідження, польові дослідження та комунікаційний аудит. При цьому кабінетні дослідження належать до якісних, а польові дослідження та комунікаційний аудит – до кількісних досліджень.

Дослідження PR-діяльності поділяються на якісні та кількісні. До якісних належать дослідження, що використовують описові та інформаційні методи. Кількісні дослідження, навпаки, дозволяють використовувати математичний аналіз, тобто їх результати підлягають вимірюванню [2].

Дослідження за всіма наведеними вище параметрами називається загальним (тотальним). Дослідження одного параметра є локальним (точковим). Соціологічне дослідження обмеженого масиву даних за всіма параметрами є вибіркоvim.

Кількісні дослідження є головним чином описовими, вони служать для вивчення об'єктивних, кількісно вимірюваних

характеристик поведінки цільових аудиторій стосовно діяльності, продукції або послуг підприємства. Найбільш поширеними методами кількісних досліджень PR-діяльності підприємств є методи спостереження із застосуванням технічних засобів, методи опитування на основі анкетування, телефонного та онлайн-опитувань, контент-аналіз.

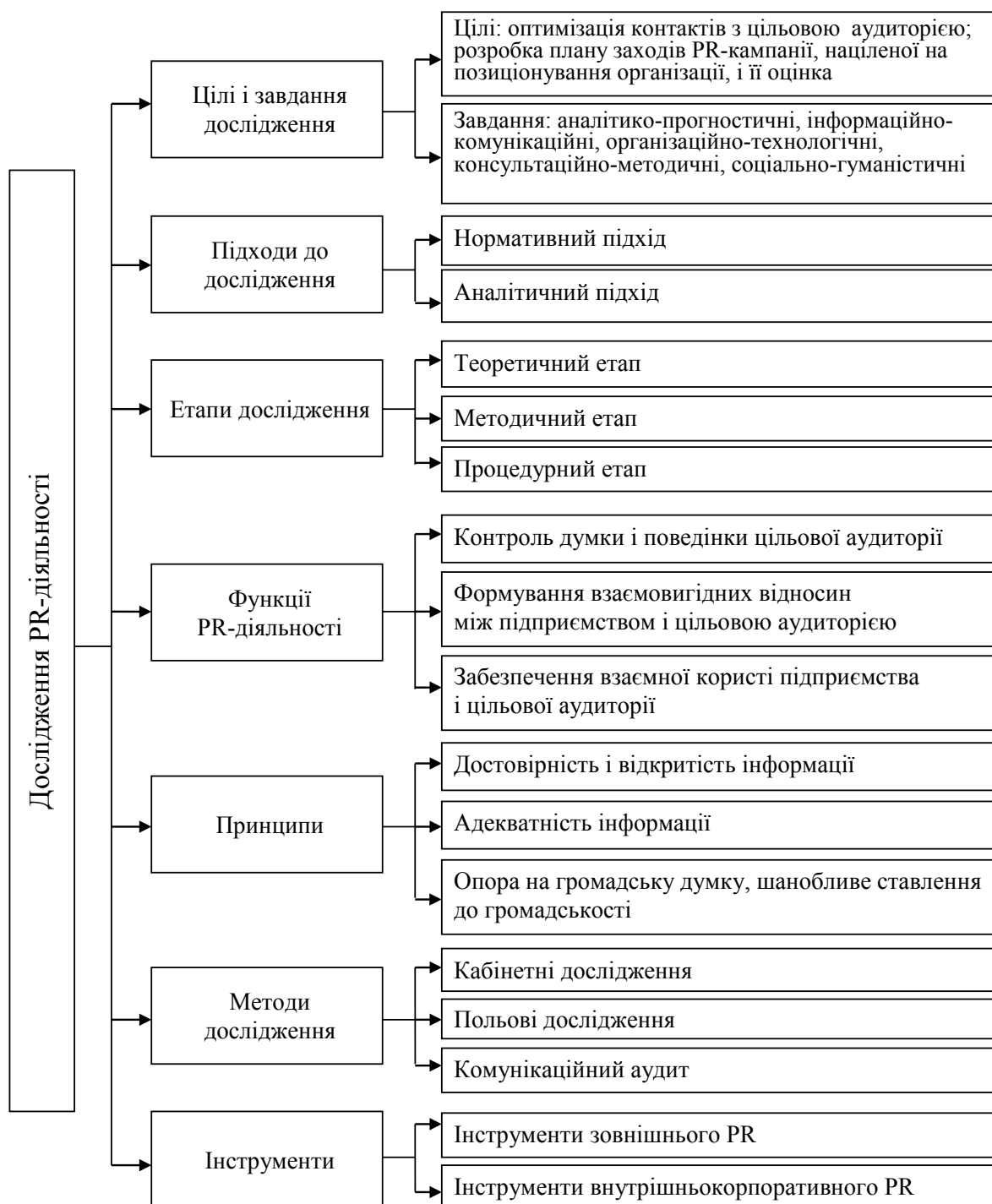


Рис. 1. Модель методології дослідження PR-діяльності



Рис. 2. Завдання PR-діяльності підприємств



Рис. 3. Методологічні підходи до дослідження PR-діяльності

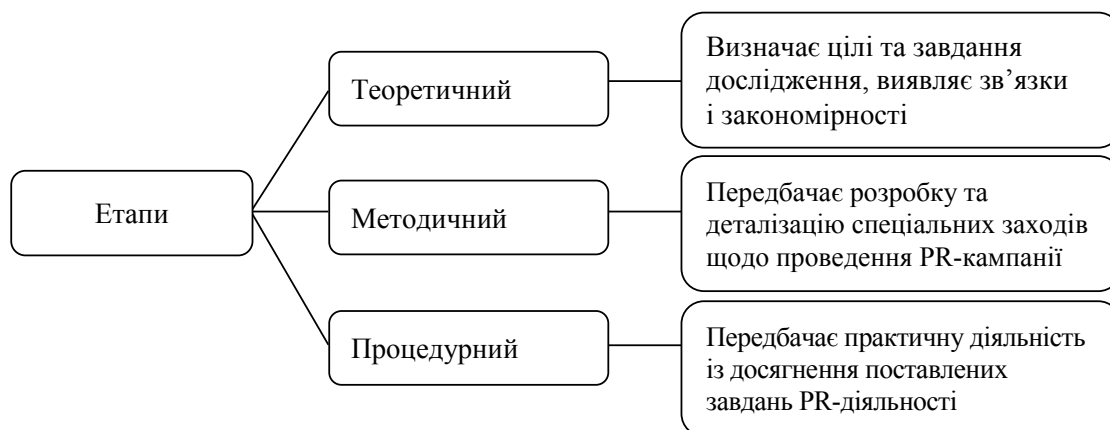


Рис. 4. Етапи дослідження PR-діяльності

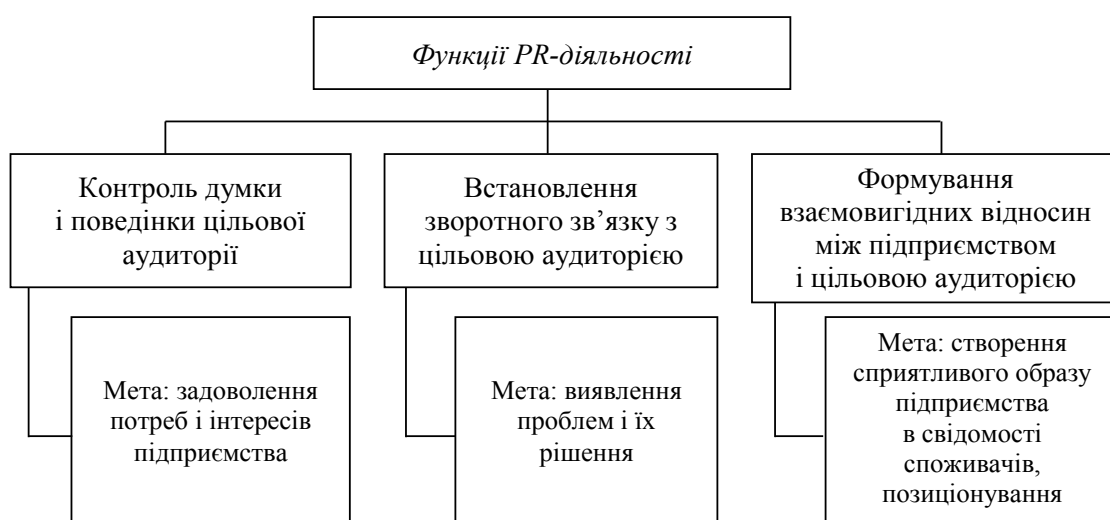


Рис. 5. Функції PR-діяльності

Використання методики якісних досліджень передбачає вивчення мотивів поведінки різних цільових аудиторій, їх очікувань, особливостей особистого досвіду. Для якісних досліджень часто використовуються такі методи збору даних, як глибокі інтерв'ю, «гарячі» телефонні лінії.

У таблиці 1 наведена характеристика методів дослідження PR-діяльності.

У разі кабінетного дослідження проводиться збір і аналіз проміжної або вторинної інформації, тобто інформації, яка є доступною для дослідження, такий метод називається експрес-експертизою.

Кабінетні дослідження є менш витратними порівняно з польовими дослідженнями та комунікаційним аудитом, головною метою таких досліджень є збір та аналіз максимальної кількості інформації про діяльність підприємства, його про-

дукцію, використовуючи зовнішні та внутрішні джерела інформації.

Основне завдання польових досліджень полягає в безпосередньому контакті з цільовою аудиторією з метою вивчення її ставлення до різних проблем і з'ясування мотивів прийняття тих чи інших рішень. Проводити такі дослідження досить складно, позаяк їх вартість досить велика.

Завдання польових досліджень полягають у такому:

- пояснення мотивів, що тягнуть за собою формування тих чи інших думок і дій;
- визначення можливих реакцій на ту чи іншу ініціативу підприємства;
- збір інформації для оцінки ефективності проведених PR-заходів.

Комунікаційний аудит – це комплексне дослідження зовнішніх і внутрішніх комунікаційних потоків, що проходять через

підприємство, що дозволяє систематизувати наявну в зовнішньому світі інформацію і представити образ підприємства, який склався у цільових аудиторіях.

Інструменти для реалізації PR-діяльності можна умовно розділити на дві групи: інструменти зовнішнього PR і інструменти внутрішньокорпоративного PR. Своєю чергою інструменти зовнішнього PR і внутрішньокорпоративного PR поділяють на чотири групи: інформаційні, аналітичні, комунікативні та організаційні [3].

Аналіз конкурентних позицій підприємств на ринку товарів і послуг передбачає дослідження зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на підвищення їх конкурентоспроможності, а також розробку наукових підходів до організації PR-діяльності.

Серед зовнішніх факторів, що впливають на організацію PR-діяльності, слід виділити соціальні, культурні та маркетингові фактори (рис. 5).

Соціальні фактори включають державний вплив на діяльність підприємств, вплив бізнес-середовища (конкуренти, партнери, споживачі, інвестори і т.д.). Вплив культурних факторів полягає у вивченні взаємин підприємств з цільовими аудиторіями, підвищенні корпоративного іміджу і т. д.

Маркетинговий підхід до організації PR-діяльності підприємства передбачає використання інструментів і методів впливу на цільові аудиторії з метою створення позитивного іміджу організації за рахунок надання споживачам необхідної інформації, посилення конкурентних переваг.

Таблиця 1

Характеристика методів дослідження PR-діяльності

№ п/п	Методи	Характеристика	Тип дослідження
1	Кабінетні дослідження		Кількісні
1.1	Контент-аналіз	Переклад у кількісні показники масової текстової інформації з подальшою статистичною обробкою і розрахунком ефективності PR-заходів	
1.2	Робота зі статистичними довідниками	Збір і аналіз інформації, використовуючи корпоративні ресурси, внутрішню документацію організації, соціально-демографічні характеристики і т. д.	
1.3	Аналіз пошти	Такий метод аналізу є досить ефективним і менш витратним проведенням дослідження, заснований на дослідженні розісланих анкет респондентам	
2	Полюві дослідження		Якісні
2.1	Особисті контакти	Встановлення контактів з цільовими аудиторіями. Деякі особисті контакти стають надбанням гласності і сприяють формуванню репутації та іміджу як підприємства, так і його керівництва	
2.2	Фокус-групи	Фокусоване інтерв'ю, яке проводиться не з одним інформантом, а з групою	
2.3	«Гарячі» телефонні лінії	Використовується для отримання миттєвого зворотного зв'язку з цільовими аудиторіями і відстеження проблем і думок	
2.4	Опитування (анкетування)	Проведення опитування, що сприяє вивченню ставлення цільової аудиторії до різних проблем і з'ясування мотивів прийняття будь-яких рішень	
3	Комунікаційний аудит		
3.1	Репутаційний аудит	Комплекс соціологічних досліджень (анкетування, глибокі інтерв'ю, фокус-групи), спрямований на виявлення думок цільових аудиторій щодо досліджуваного об'єкта	
3.2	Медіа-аудит	Дозволяє дати оцінку діяльності з незалежної точки зору: визначити наскільки якісно були проведені комунікації в засобах масової інформації, оцінити їх ефективність і дати рекомендації щодо можливої подальшої оптимізації	
3.3	Аудит комунікаційних процесів	Спрямований на оцінку ефективності використовуваного інструментарію для формування необхідного іміджу підприємства	

Використання сучасного маркетингового інструментарію та ІТ-технологій дасть змогу забезпечити ефективне управління цільовими аудиторіями. У числі основних внутрішніх факторів, що впливають на організацію PR-діяльності підприємств, слід виділити внутрішньокорпоративний PR, організаційну структуру, рівень автоматизації та використання ІТ-технологій.

Методологія дослідження PR-діяльності передбачає визначення методичних підходів до її оцінки. У практичній діяльності господарюючих суб'єктів оцінка PR-діяльності проводиться шляхом аналізу окремих

інструментів. У таблиці 2 наведено підходи до оцінки PR-інструментів.

Після проведення оцінки конкретних PR-інструментів необхідно проаналізувати зміни думок цільової аудиторії шляхом масових опитувань та анкетування громадськості до і після PR-кампанії.

Для оцінки економічного складника PR часто використовують такі методи, як: масове опитування, фокус-групи, маркетингові дослідження і т. д. Залежно від аудиторії для оцінки ефективності застосовуються різні PR-технології. Ефективність PR-кампанії може бути виміряна лише із

застосуванням внутрішніх ресурсів. Так, фахівці підприємства можуть оцінити ефективність розсилки прес-релізів або PR-співпраці з партнерами, інвесторами, акціонерами, провести моніторинг ЗМІ і т. д., однак вони не можуть оцінити ефективність PR-впливу на широку громадськість, з цією метою потрібне проведення загального дослідження, що пов'язане з великими витратами.

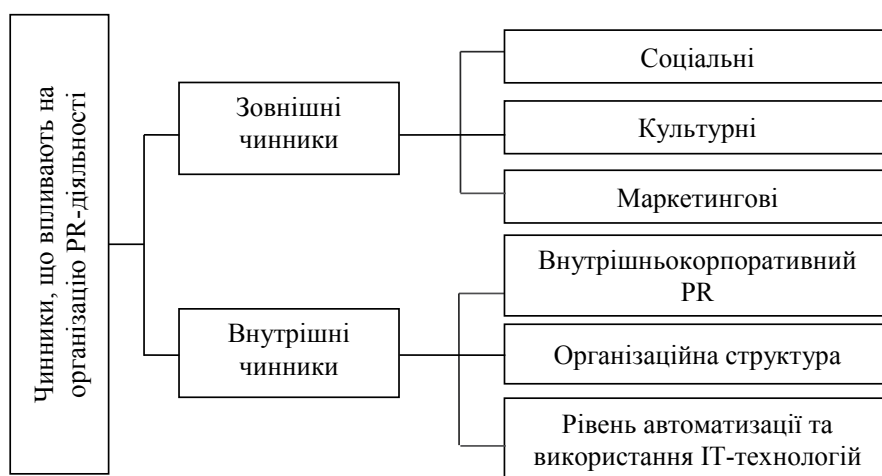


Рис. 6. Чинники, що впливають на організацію PR-діяльності

Таблиця 2

Підходи до оцінки PR-інструментів

№ п/п	PR-інструменти	Характеристика підходів
1	Поширення прес-релізів	1) оцінка кількості підготовлених і опублікованих прес-релізів у ЗМІ (процентне відношення опублікованих прес-релізів до числа розісланих прес-релізів); 2) визначення зворотного зв'язку характеризує реакцію цільової аудиторії після розсилки прес-релізів (кількість коментарів журналістів, кількість дзвінків і листів представників цільової аудиторії і т. д.)
2	Проведення пресконференцій	1) формування кола необхідних ЗМІ; 2) порівняння показників цільових ЗМІ та акредитованих ЗМІ і журналістів, що прийшли на прес-конференцію; 3) оптимальна присутність на конференції 80–90% акредитованих журналістів від загального числа; 4) підрахунок кількості запитань журналістів; 5) аналіз поставлених журналістами запитань і відповідей на ці запитання; 6) підрахунок та аналіз кількості публікацій після проведеної прес-конференції
3	Корпоративні ЗМІ, корпоративні заходи, спеціальні заходи – виступ керівництва на конференції	1) масові опитування/анкетування; 2) публікації в ЗМІ; 3) обсяг публікації – ціла смуга, 0,5 смуги і т. д.; 4) тираж видання; характер публікації – позитивний, нейтральний, 5) негативний; 6) кількість публікацій; 7) вартість публікації; 8) вивчення аудиторії ЗМІ

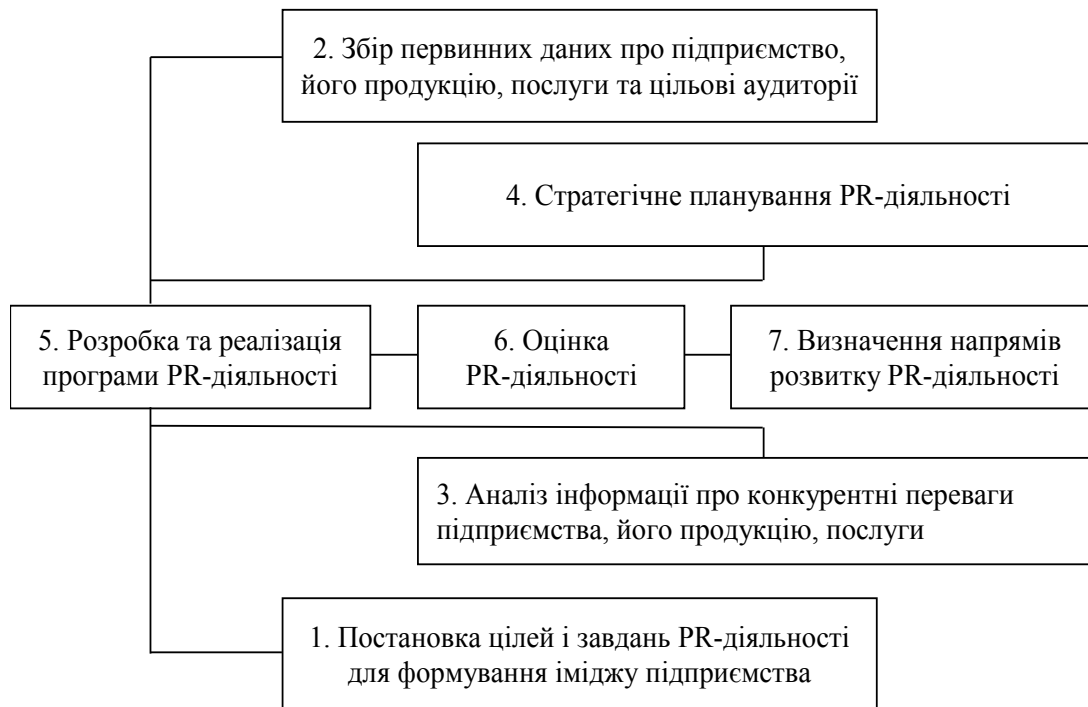


Рис. 7. Концептуальна схема організації PR-діяльності підприємств

Слід зазначити, що пропонувані в економічній літературі підходи до оцінки PR-діяльності не суперечать один одному, вони можуть доповнювати один одного і застосовуватися залежно від умов функціонування господарюючих суб'єктів.

Дослідження методичних підходів до оцінки ефективності PR-діяльності дає змогу зробити висновок, що вона належить до тих типів творчої діяльності, результати яких не можуть бути оцінені за допомогою чітких, однозначних і універсальних критеріїв, що зумовлює існування широкого спектра моделей, методів і критеріїв оцінки її ефективності. Для отримання об'єктивного результату вони повинні використовуватися в комплексі і враховувати сферу застосування PR.

PR-діяльність – це довгостроковий проєкт, результати та динаміку якого можна оцінити після певного періоду. Разом із тим оцінка змін інформаційного поля може проводитися щомісяця, за підсумками року, а також порівняно з аналогічними показниками минулого року і минулих років.

Результати проведеної оцінки визначають наступні PR-кампанії господарюючих суб'єктів і дозволяють сформулювати напрями розвитку PR-діяльності з метою формування позитивного образу підпри-

ємства і підвищення його конкурентоспроможності на ринку товарів і послуг.

На рис. 6 представлена концептуальна схема організації PR-діяльності підприємств, що включає сім етапів, реалізація яких дасть змогу визначити напрями її подальшого розвитку.

Висновки і пропозиції. PR-діяльність підприємств спирається на якісне функціонування механізму системи управління, сукупність методів, дій, заходів, що забезпечують досягнення основних цілей діяльності підприємств. Зіставлення різних точок зору дає підстави вважати, що проблема оцінювання PR-діяльності зумовлена важкістю вимірювань і моделювання людської реакції на інформацію, що передається в процесі комунікації. PR-оцінка за своєю природою являє собою суб'єктивність і абстрактність через вміщення великої кількості інтерпретацій і суджень, отже, натепер єдина методика оцінки PR-ефективності відсутня.

Розглянуті підходи не дозволяють отримати точні результати оцінки ефективності PR-діяльності підприємства. Здебільшого методи оцінки PR-інструментів не деталізовані, чітких алгоритмів їх дотримання не наводиться, більше уваги приділяється теоретичним судженням без наведення

конкретних прикладів чи рекомендацій для застосування. Очевидно, у разі застосування таких методів результати носитимуть суб'єктивний характер через невідомість системи вимірювання.

Дослідження PR-діяльності на основі запропонованих методологічних підходів дасть змогу підвищити її ефективність. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі стануть розробка альтернативних якісних та кількісних методів оцінки ефективності PR-заходів підприємств, які б відрізнялися від наявних абстрактних методів. Це, своєю чергою, дозволить оцінити PR-зусилля і підвищити ефективність PR-діяльності підприємства.

Список використаної літератури:

1. Тихомирова Є.Б. Актуальні проблеми формування та розвитку європейського інформаційного простору : колективна монографія / за заг. ред. Є.Б. Тихомирової. Луцьк : ВМА «Терен», 2012. 354 с.
2. Королько В.Г. Моделі зв'язків політичного режиму з громадськістю. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. Київ, 2012. № 6 (62), С. 7–29.
3. Кобелев В.М., Гармаш І.Є. PR в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку. *Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ»* : зб. наук. пр. Темат. вип.: *Технічний прогрес та ефективність виробництва*. Харків : НТУ «ХПІ». 2011. № 8. С. 172–176.
4. Иванов В.Ф. Массовая коммуникация : монографія. Киев : Академия Украинской Прессы, Центр Свободной Прессы, 2013. 902 с.

Lisiy A. Methodological bases of research of PR-activity of enterprises

The article develops methodical bases of research of PR-activity of enterprises, the model of methodology of research of PR-activity is offered and the characteristic of its constituent elements is given, the purposes and tasks, stages of research, functions of PR-activity, principles and methods of research, tools are described; methodical approaches to the evaluation of PR-tools are considered; the conceptual scheme of the organization of PR-activity of the enterprises is offered. The issue of PR-branding and branding is revealed. Its realities are investigated. The article also contains a brief analysis of the concept of "PR-budget", its possible sources, a description of the budgeting process of PR-campaigns. Potential consumers interested in advertising a wide range of clients of the company's press service are analyzed. Based on the results of the research, a list of recommendations for the development and implementation of measures to improve the effectiveness of PR activities.

The methodological principles of public relations research as a type of activity and management function are analyzed. The existing communication concepts of public relations as a system of ideas that develop previous views on PR-activities are summarized. Socio-communication processes based on the field of philosophy and sociology, first of all philosophy and sociology of communication, are studied. The understanding of PR as a sphere of communication flow management is revealed, which objectively reflects the essence of this activity, meets the needs of society in creating an effective system of information exchange, provides optimization of public relations.

Classical approaches in the application of public relations research methods in the public administration of Ukraine are also considered. An effective way of developing and implementing PR-programs by compiling a detailed "Basic Program" and its phased implementation is proposed. The expediency and efficiency of the use of content analysis in the process of monitoring research are analyzed. In particular, the application of content analysis as a tool for determining the effectiveness of media activity of the enterprise is considered.

Key words: PR-activities, PR-technologies, PR-tools, content analysis, PR, monitoring research.

УДК 35:005.591.6

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.35>

Д. С. Лікарчук

кандидат політичних наук, магістр філології,
доцент кафедри міжнародних відносин
Київського національного університету культури і мистецтв

ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНФЛІКТОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Реформи, а тим паче реформа державного управління, в кожній державі мають свої виняткові риси, особливо з урахуванням усіх конфліктологічних викликів. Але під час обрання оптимальної моделі слід урахувувати специфіку держави, її економічний вектор, перспективи подальшого розвитку, діяльності адміністративного апарату, форму державного управління. Модернізація державного управління поєднана з регламентацією і стандартизацією управлінської діяльності. Відповідно до такого положення від модернізації державного управління залежать такі процеси, як: чітка розробка адміністративних регламентів; розробка переліків і стандартів державних функцій.

Абсолютно кожна держава вибирає власний інституційний інструментарій управління, все залежить від спектра й повноважень інститутів у державі. Тобто в кожній державі існують інститути, які мають локальний вплив (у певній галузі) або глобальний, що впливають на всі державні сфери.

У статті відзначено, що конфліктологічний вимір, а саме інституційна невизначеність як неефективна діяльність адміністративного апарату, та корупція впливають на динаміку політико-адміністративних інститутів. Здебільшого через реформу державного управління «норовлять» впровадити механізми впливу на державу, разом з тим представники непотизму намагаються контролювати всі сфери державного устрою.

Питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції. Основний виклик виявляється в наявному конфлікті між вертикальною системою державного управління і «горизонтальними» методами, які активно інтегруються в практику державних органів для підвищення ефективності їхньої діяльності, але не приносять бажаних результатів.

Ключові слова: реформи, державне управління, модернізація державного управління, системи державного управління, адміністративний апарат, конфліктологія, конфліктологічний вимір.

Постановка проблеми. XXI століття розпочалося з дослідження нових аспектів державних інститутів у сфері державного управління та їх політико-адміністративних аспектів. Нові практичні дослідження сприяють вдосконаленню механізмів взаємодії між інструментами управління та прийняттям політичних рішень, а разом із тим зниженню конфліктологічного індексу.

Останнім часом дослідники системи державного управління акцентують увагу на етапах розвитку державного управління, його цілях, реформах, меті та інститутах, що впливають на процеси управління.

Нині в багатьох державах триває реформування державного управління, але інституційні зміни не завжди співвідносяться з цілями, що встановлені для реального впровадження реформ. Тому виникають «інституційні пастки», тобто наслідки, коли зміни, що відбуваються у державі, не відповідають зазначеним цілям реформ або ж сповільнюють темпи реформ. У деяких державах, де проводилась реформа державного управління, результат не відповідав поставленим цілям. Серед причин, які надавали уряди, слід назвати такі як:

– неузгодженість діяльності адміністративного апарату;

- відсутність політичної та державної підтримки;
- неефективна програма реформування;
- вибрана модель реформи, що не відповідає типу держави;
- неосвіченість (низька кваліфікація) адміністративного апарату.

У такому разі, як відзначили експерти Ради Європи, реформа державного управління в Польщі є найефективнішою у Центрально-Східній Європі. Слід також відзначити країни Балтії (Естонію, Литву, Латвію), які стали вдалим прикладом для перейняття досвіду реформування системи державного управління.

Ми можемо з упевненістю говорити про те, що в процесі реформування системи державного управління в Україні були досліджені напрями модернізації державного управління Австралії, Великобританії, Канади, Німеччини, Польщі, США та Угорщини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних науковців, дослідження яких стали класичними у сфері науки державного управління, варто відзначити: М. Бевіра, Г. Буккерта, В. Вільсона, Т. Геблера, Д. Осборна, К. Поллітта, Р. Роудса, Е. Тоффлера, К. Худа.

Серед вітчизняних науковців, що присвячують свої наукові роботи дослідженню державного управління, можна відзначити: О. Валецького, Л. Гаєвську, В. Голуба, М. Корецького, Н. Лікарчук, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, С. Серьогіна.

Безпосередньо питаннями політико-адміністративних інститутів та їх модернізацією займаються: В. Князєв, О. Конопцев, А. Пойченко, Л. Приходченко, В. Тимцуник.

Метою статті є дослідження політико-адміністративних аспектів як чинників модернізації державного управління.

Виклад основного матеріалу. У ХХІ столітті саме управління стало універсальним способом, що не лише забезпечує ефективну діяльність влади, а й сприяє результативному функціонуванню ресурсів і досягненню поставлених цілей.

Як відзначає Девід Шульц у своїй праці "Encyclopedia of public administration and public policy", поняття «державне

управління» трактується як цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси, свідомість, поведінку й діяльність людей [1, с. 174].

Трактування поняття «державне управління» дає змогу нам виокремити його ознаки:

1) інструмент, за допомогою якого реалізується державна влада;

2) владний вплив держави (в особі всіх його інститутів, органів, посадових осіб) на життєдіяльність суспільства;

3) визначення формалізованих норм поведінки, що не здатні й не спроможні формувати ринок послуг;

4) здійснюється уповноваженими суб'єктами управління;

5) де-юре й де-факто здійснює розподіл сфер впливу між рівнями управління [2, с. 119].

Відповідно до відзначеного державне управління, а особливо у конфліктологічному вимірі, виокремлює етапи управлінських обов'язків:

- чіткого формування цілей;
- постановки основних задач;
- формування актуальності державного управління;
- контролю прийнятих рішень;
- перевірки правової відповідності прийнятих рішень;
- корегування управлінського рішення й регулювання системи управління.

Модернізація державного управління поєднана з регламентацією і стандартизацією управлінської діяльності. Відповідно до такого положення від модернізації державного управління залежать такі процеси, як:

- чітка розробка адміністративних регламентів;
- розробка переліків і стандартів державних функцій.

Власна позиція полягає у тому, що абсолютно кожна держава вибирає свій інституційний інструментарій управління, все залежить від спектра і повноважень інститутів у державі. Тобто в кожній державі існують інститути, які мають локальний вплив (у певній галузі) або глобальний, що впливають на всі державні сфери.

Ідеологія нового державного управління (**New Public Management**) передбачала перехід від традиційної бюрократичної моделі до більш гнучкої та орієнтованої на клієнта.

тичної моделі до сервісної держави з перенесенням принципів управління на державні установи, розширенням ступеня їх свободи та автономії, орієнтацією на досягнення кінцевих результатів, переходом від прямих приписів до непрямих, більш м'яких механізмів регулювання поведінки держслужбовців [3, с. 810].

Одними з перших подібну програму «перевинаходу» уряду (**Re-inventing Government**), де держава розглядалася як система сервісів, налаштованих на надання державних послуг, запустили в США на початку 1990-х років [4, с. 311].

Американський науковець Марк Бевір визначив пріоритетні інститути розвитку – системні інститути, що сприяють формуванню інноваційного середовища [5, с. 35].

Це пояснюється тим, що основним завданням держави є обрання пріоритетних напрямів діяльності, виокремлення базових ресурсів та концентрація роботи інститутів у таких рамках, що призведе до економіко-соціального удосконалення держави. У такому разі інститути мають можливість зосередитись на слабких ланках розвитку державної сфери, а надалі рівномірно розвивати всі галузі в державі.

Головним політико-адміністративним інститутом є держава. Держава як інститут має такі ознаки:

- суверенітет (властиве державі верховенство на своїй території і незалежність у міжнародних відносинах);
- право, норми, правила, за допомогою яких встановлюється, регулюється та функціонує суспільство;
- публічна влада з повноцінними структурами й механізмами її функціонування [6, с. 93].

У цьому разі слід зауважити, що саме інститут державного управління може регламентувати діяльність суб'єктів державної влади, а саме президента, уряду, законодавчих і судових органів [7, с. 490]. Саме інститут державного управління встановлює та контролює відносини органів державної влади.

Конфліктологічний вимір, а саме інституційна невизначеність як неефективна діяльність адміністративного апарату, та корупція впливають на динаміку політико-адміністративних інститутів. Здебіль-

шого через реформу державного управління «норовлять» впровадити механізми впливу на державу, разом із тим представники непотизму намагаються контролювати всі сфери державного устрою.

Питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції. Саме політико-адміністративні аспекти державного управління є тією ланкою, що тримає зв'язок між суспільством та державою. Як відзначає Джон Кохен, саме сфера державного управління тісно пов'язана з такими інституціями, як:

- інститут права: з тієї причини, що державна служба піддається досить жорсткій правовій регламентації;
- інститут економіки, оскільки державна служба відповідає за забезпечення проведення державної політики у сфері економіки;
- інститут громадянського суспільства, позаяк державна служба є опосередкованою ланкою у системі взаємодії громадянського суспільства і держави загалом;
- соціальні інститути, тому що на частку державної служби припадає регулювання досить широкого кола соціальних проблем, будь то освіта, охорона здоров'я або соціальний захист населення;
- інститут культурно-духовної сфери, адже сама державна служба сприймає наявні у суспільстві системи цінностей і моральних норм [8, с. 174].

Політичний процес, зміст якого розглядається як форма взаємодії політичних суб'єктів, включає у себе й конфлікт взаємин [9, с. 358].

У такому разі слід зазначити, що застарілі моделі державного управління (також містять конфліктологічний вимір) не мають можливості відповідати тим «жорстким політичним викликам» [10, с. 79], що існують нині на політичній арені, вони:

- «спотворюють» реформи;
- знижують ефективність нових концептуальних моделей;
- досить часто не відповідають демократичним цінностям.

Завданням (стратегією) цілісної реформи є якісне та ефективне покращення, інновація, модернізація сфер життєдіяльності держави та суспільства.

Відзначимо, що невчасне виконання реформ сприяє дестабілізації державного управління. Шлях дестабілізації державного управління має два шляхи вирішення:

- по-перше, якщо це штучно створена дестабілізація, вона буде осередком корупції;

- по-друге, «неправильні кроки» в реформах можуть бути корисними в тому, що методом виключення буде вибрана оптимальна модель реформування.

Реформування процедур розробки й впровадження інститутів державного управління має вибудовуватися з урахуванням:

- політико-адміністративного устрою системи;

- рівня політичної конкуренції;

- якості механізмів примусу до виконання посадовими особами адміністративних правил;

- дієвості інструментів підзвітності [11, с. 219].

Польський дослідник Губерт Іздебський відзначає, що ефективна робота системи державного управління можлива за політичної стабільності держави. Фактором стабілізації системи державного управління, необхідної для проведення політичного курсу, є легітимація влади, що проводиться з метою нарощування політичного ресурсу [12, с. 11].

Відповідно до роботи інститутів формується поведінка держави на міжнародній арені, а державні службовці «рекламують» країну як державу, привабливу для інвестування. Модернізація державного управління передбачає розробку програми інституційного поступу. Щоб модернізація була цілісною та вдалою, як ми вже відзначали, слід:

- організувати роботу управлінських структур;

- встановити рамки повноважень державних службовців відповідно до правового порядку.

Стефан Петерсон фіксує, що сучасні напрями модернізації державного управління мають спільні завдання зі стандар-

тизацією і регламентацією управлінської діяльності [13, с. 218], тому супроводжуються такими інноваціями:

- відпрацюванням адміністративних регламентів діяльності органів влади;

- введенням окремих державних програм, проєктів, планів;

- розробкою переліків та стандартів державних функцій, пов'язаних із зовнішніми взаємодіями.

Така діяльність у сфері державного управління, впровадження сучасної моделі реформ, підвищення рівня управлінської діяльності дає можливість покращити потенціал держави та перейти на новий рівень міжнародних відносин.

Відповідно до вищезазначеного модернізація державного управління може мати як позитивний ефект, так і негативний – конфліктний, тому Губерт Іздебський зазначає, що під час процесу модернізації можуть виникати нові гібридні моделі [14, с. 18].

Щодо конфліктологічного виміру, то саме такі непередбачувані зрушення у системі державного управління можуть призвести до порушень механізму інституційних змін у державі, а разом з тим дати поштовх виникненню сприятливого середовища для розвитку корупційних схем. Адже такі зміни слугують становленню «груп інтересів» у державних структурах, власних, індивідуальних, корпоративних поглядів.

Як пояснює Губерт Іздебський, виникає проміжний політико-адміністративний інститут, що спонукатиме і сприятиме блокуванню модернізації державного управління [15, с. 19]. У такому разі відбуваються порушення в абсолютно всіх сферах життєдіяльності суспільства, а саму реформу потрібно розпочинати із самого початку разом зі зміною моделі та механізмів її впровадження.

Разом із тим потрібно виявити (локально) проблему, що призвела до порушень у реформуванні державного управління. У такому разі слід чітко з'ясувати позицію кожного інституту та встановити рамки його діяльності та авторитету/тиску. Це все впливає на якість проведення реформи й характеризує державне управління в країні як ціннісну та унормовану інституційну структуру.

Висновки і пропозиції. Реформи, а тим паче реформа державного управління, в кожній державі мають свої виняткові риси, особливо з урахуванням всіх конфліктологічних викликів. Але під час обрання оптимальної моделі слід урахувати специфіку держави, її економічний вектор, перспективи подальшого розвитку, діяльності адміністративного апарату, форму державного управління.

На перший погляд конфліктологічний вимір є негативним явищем, але ми з цим не погоджуємося. Адже існування конфліктного виміру сприяє покращенню управлінської системи, разом із тим допомагає створенню політико-адміністративних інститутів, що збігаються з критеріями відповідності, ефективності та результативності.

Ретроспектива реформ державного управління в Україні дозволяє говорити про спроби держави побудувати систему менеджменту якості.

Основний виклик виявляється в наявному конфлікті між вертикальною системою державного управління і «горизонтальними» методами, які активно інтегруються в практику державних органів для підвищення ефективності їхньої діяльності, але не приносять бажаних результатів.

Список використаної літератури:

1. Encyclopedia of public administration and public policy / edited by David Schultz. New York : Facts On File, Inc., 2004. XVII, 526 p.
2. Босак О.З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / відп. ред. І.А. Грицяк. Київ : К.І.С., 2009. 240 с.
3. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. In 2 vols. / Jack Rabin (ed.). New York, Basel : Marcel Dekker, 2003. 1318 p.
4. Frontiers of Public Administration : Proceedings of the Second Sino- U.S. International Conference: "Public Administration in the Changing World" / Editors in Chief Marc Holzer, Mengzhong Zhang, Keyong Dong. Beijing, China. May 24-25, 2004. Washington, DC : The American Society for Public Administration, 2004. 413 p.
5. Encyclopedia of Governance / Mark Bevir (ed.). 2 vols. Thousand Oaks, California : SAGE Publications, 2007. XXXVIII, 1027, 1-70 p. (1232 p.).
6. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
7. Verheijen T. Public Administration in Post-Communist States / Peters B.G. and Pierre J. (eds.). Handbook of Public Administration. London : Sage Publications, 2003. P. 489-499. URL: http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/Public_Administration_Guy_Peters.pdf.
8. Cohen John M., Peterson Stephen B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. *Development Discussion Papers*, No. 582. Harvard Institute for International Development, Harvard University. Cambridge, Mass. 1997. 38 p. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
9. Лікарчук Д. Особливості конфліктів у політичній сфері. Гілея : наук. вісник : зб. наук. праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. Київ : ВІР УАН, 2014. Вип. 83. С. 358-361.
10. Christensen T. New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control / T. Christensen, P. Lagreid. *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. No. 1. Taylor & Francis Ltd. Pp. 73-94.
11. Лікарчук Н.В. Політичний маркетинг: теорія і практика : монографія. Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. 356 с.
12. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7-20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.
13. Cohen John M., Peterson Stephen B. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. *Development Discussion Papers*, No. 582. Harvard Institute for International Development, Harvard University. Cambridge, Mass. 1997. 38 p. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
14. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7-20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.

-
15. Izdebski H. Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. 2007. No 1. S. 7–20. URL: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf>.
-

Likarchuk D. Political-administrative institutions of public administration modernization: conflictological dimension

Reforms, and especially public administration reform, have their own unique features in each state, especially given all the conflict challenges. But when choosing the optimal model, should take into account the specifics of the state, its economic vector, prospects for further development, the activities of the administrative suite, the form of government. Modernization of public administration is combined with regulation and standardization of administrative activity. According to this provision, the following processes depend on the modernization of public administration: clear development of administrative regulations; development of lists and standards of state functions.

Absolutely each state chooses its own institutional tools of governance, it all depends on the range and powers of institutions in the state. That is, in each state, there are institutions that have local influence (in a particular industry) or global, affecting all areas of government.

The article notes that the conflict dimension, namely institutional uncertainty as an ineffective activity of the administrative suite and corruption affect the dynamics of political and administrative institutions. In most cases, through public administration reform, they "try" to introduce mechanisms of influence on the state, and at the same time, representatives of nepotism try to control all spheres of government.

The question of the relevance of the conflict dimension arises in situations where there is low political responsibility and poor administrative accountability – abuse of office, imperfection and inefficiency of the legal framework – contribute to the "growth" of corruption. The main challenge is the existing conflict between the vertical system of public administration and "horizontal" methods, which are actively integrated into the practice of public authorities to increase the efficiency of their activities, but do not bring the desired results.

Key words: *reforms, public administration, modernization of public administration, public administration systems, administrative suite, conflictology, conflict dimension.*

УДК 338.124

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.36>

Н. В. Лікарчук

доктор політичних наук, професор,
професор кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КРИЗИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ

У статті здійснено аналіз кризи в системі державного управління з позицій її теорії й визначено, що причиною кризи в державному управлінні є те, що в органах державної влади й управління різна природа і функції, а поєднує їх проходження аналогічних етапів життєвих циклів. Проте їх життєві цикли не завжди співпадають. Як правило, цикли державного управління відстають від циклів державної влади.

Аналізується криза державного управління, як така, що є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-економічним та суспільно-політичним розвитком держави, і яка пов'язана з надмірною «заполітизованістю» суспільства.

Розглядаються етапи системної кризи в державному управлінні: перший етап, пов'язаний із виникненням чисельних конфліктних осередків у найрізноманітніших сферах суспільного життя; другий етап – поглиблення конфліктних ситуацій у суспільстві до такого ступеня, що їх вирішення не можливе за допомогою компромісів; третій етап – розвиток і загострення кризи, що включає розпад наявних політичних структур. Йдеться про загальносистемну державну кризу.

Аналізуються ознаки прояву загальносистемної кризи, йдеться про: довготривалу, приховану чи відкриту неієздатність органів державної влади управляти державою; втрату (або відсутність) державним апаратом стратегічної ініціативи й управлінського впливу; використання органами державної влади популістських обіцянок; падіння престижу та міжнародного впливу держави; підвищення критичної активності; руйнування базових цінностей та ідеалів; зростання злочинності та корупції; абсолютне чи відносне зубожіння значної частини населення, падіння рівня життя населення, високий рівень безробіття.

Визначається роль конфлікту в разі виникнення кризи. Вирішення чи усунення таких конфліктів, знаходження компромісу чи консенсусу є найважливішим імперативом, потребою державного управління. Впорядкуванню конфліктних ситуацій органами державної влади та управління сприяє: правова підтримка їхньої діяльності та демократична процедура законотворчості (діяльність усіх державних органів у межах і на основі законодавства та правових процедур вирішення спірних питань). Тобто все те, що становить фундаментальну основу та вектор скерованості суспільно-політичної системи до правової держави. Посилення конфлікту між владою та суспільством пояснюється перш за все тим, що не поліпшується рівень соціального забезпечення, а, навпак він – погіршується. Поглиблюється ефект незадоволення, який викликаний велетенською нерівністю та погіршенням положення мас, відбувається розрив між зубожінням більшості та збагаченням меншості.

Ключові слова: системна криза, загальносистемна державна криза, кризові явища, урядова криза, конфліктність, соціальна напруженість, специфікація криз.

Постановка проблеми. Сучасні держави все частіше потрапляють у глибокі системні кризи, тому особливої актуальності питання результативності державного управління набуває в умовах зростання кризових явищ у суспільстві й державі. В Україні цьому сприяє не лише належ-

ність національної економіки до транзитного типу, але й потужний тиск процесів інтернаціоналізації світової економіки, глобалізації світового соціокультурного простору, які ускладнюють латентні негаразди в державі й суспільстві, посилюючи вагу соціальних конфліктів, і підкреслюють слабку урегульованість економічної сфери з боку держави.

Де-факто перед системою державного управління постає проблема, врегулювання якої має стратегічне значення для держави, – дієве протистояння кризовим явищам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем системної кризи в державному управлінні займаються такі науковці, як: А. Гальчинський, Ю. Яковець, О. Власюк, О. Колос, І. Лукінова, І. Михасюк, П. Пашута, А. Пересяда, М. Пірен, Л. Федулова. Проблема подолання кризи аналізується в працях багатьох зарубіжних науковців, зокрема їх розв'язанню приділяли певну увагу: І. Ансофф, Б. Карлофф, У. Мастенрук, Г. Спенсер.

Мета статті. Дослідити кризи в системі державного управління та всебічно проаналізувати причини їх виникнення та шляхи врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Актуальність дослідження зазначеної проблеми окреслюється об'єктивною природою системних змін в Україні, демократичним змістом суспільних перетворень, що зумовлені намаганням провести адміністративну реформу в державі. У разі неврахування кризового характеру перехідної доби будь-які реформи у сфері державного управління приречені на невдачу. Тому існує нагальна потреба в комплексному дослідженні сутності та характерних рис системної кризи у державному управлінні України.

Наукою накопичений багатий досвід, що дає змогу проаналізувати основні інструменти кризових явищ в системі державному управлінні.

Політико-економічним інститутом держави є державна влада, яка здійснюється через систему органів державного управління. Органи державної влади й управління різняться природою і функціями, але вони проходять схожі життєві цикли. Їхні життєві цикли не співпадають у своєму розвитку: цикли державного управління відстають від циклів державної влади, що і стає причиною виникнення кризи в системі державного управління.

Криза системи державного управління є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-еко-

номічним та суспільно-політичним розвитком держави й суспільства, надмірною заполітизованістю та пов'язаними із цим явищем конфліктами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що призводить до втрати владою легітимності. Криза – це завжди переломний етап функціонування будь-якої системи, на якому вона піддається впливу зовні або з середини, що потребує нової відповіді на виклики часу. Крім того, криза – це граничне загострення протиріч фактично у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Як зазначає В. Герасенко, системна криза в державному управлінні розвивається етапами:

1) перший етап характеризується виникненням чисельних конфліктних центрів у різних сферах суспільного життя. Хоча у плюралістичних суспільствах системні кризи виявляють нове співвідношення сил та інтересів, а їх розв'язання може означати джерело нового підйому розвитку суспільства. Тобто конфліктні ситуації можуть виконувати і стабілізуючу функцію;

2) другий етап – конфліктні ситуації в суспільстві поглиблюються до такого ступеня, що їх вирішення неможливе за допомогою компромісів. Такий стан відображає функціональний дисонанс механізмів діяльності державної влади, громадських інституцій та невідповідність структур, форм і методів управління соціально-економічним умовам, які зазнали змін;

3) третій етап – розвиток і загострення кризи, що включає розпад наявних політичних структур. Мова йдеться про загальноносистемну державну кризу [1, с. 32]. Зазначимо, що загальноносистемна криза означає, що магістральні складові (компоненти) суспільства (політика, економіка, соціальна сфера і так далі) знаходяться в такій обопільній несумісності, що гармонізувати або врівноважити систему неможливо.

Тобто загальноносистемну кризу в суспільстві неможливо подолати в межах наявного соціально-економічного устрою.

Одним із основних факторів загальноносистемної кризи в Україні є криза системи державного управління. Її врегулювання залежить від швидкого і повного розв'язання першочергових завдань [2],

спрямованих на: трансформацію функцій та структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу; боротьбу з корупцією; реформування безпосередньо державної служби; поглиблення процесів децентралізації на місцях; законодавче забезпечення потреб управління.

Крім того, до характеристик державного управління відноситься дослідження реалізації цілей держави через функції, які скеровані на забезпечення цілісності та умов продуктивної життєдіяльності суспільства. Функції державного управління впроваджуються через організаційно-правові форми, які діляться на два блоки: правові; організаційні [5, с. 564].

Особлива роль методів управління полягає в тому, щоб: виробити умови для «твердої» організації процесу державного управління; використовувати сучасну техніку і прогресивні технології (інновації) для організації управлінського процесу та забезпечити максимальну їх ефективність.

Засоби державного управління можуть бути технічними, спеціальними, інформаційними та комунікативними. Застосування різноманітних методів і засобів державного управління дає змогу «зробити» процес управління одночасно еластичним, рухливим, динамічним та дієвим.

Важливо зазначити, що ознаками прояву загальносистемної кризи є:

- довготривала, прихована чи відкрита недієздатність органів державної влади, тобто повна втрата державними структурами можливостей, потенціалу управлінського впливу, стратегічної ініціативи та творчості;

- втрата (або відсутність) державним апаратом стратегічної ініціативи й управлінського впливу;

- відсутність зваженої кадрової політики у структурах влади;

- використання органами державної влади популістських обіцянок;

- падіння престижу та міжнародного впливу держави;

- підвищена критична активність громадян і тиск незадоволених мас;

- руйнування ідеалів, принципів більшої частини громадян, зростання злочинності та корупції;

- абсолютне чи відносне зубожіння значної частини населення, падіння рівня життя населення, руйнація звичного способу життя, високий рівень безробіття. На цьому етапі визначальним є досягнення критичної точки, що загрожує соціальним вибухом.

Складовими елементами кризи на етапі розколу суспільства по вертикалі є:

- конституційно-правова криза, яка проявляється в розриві правового простору, обмеженні чи фактичному припиненні дії Конституції;

- урядова криза, що призводить до втрати авторитету, розриву вертикалі єдиної виконавчої гілки влади та обмеження державно-адміністративного управлінського впливу;

- криза партійної системи, яка розколює партії та рухи, в результаті чого вони втрачають масову довіру;

- ідеологічна криза, що виражається в руйнуванні базових принципів й установок, у результаті чого зростає злочинність;

- зовнішньополітична криза, яка знижує здатність міжнародного впливу й сприяє наростанню міжнародних конфліктів, які можуть перерости у війну [4, с. 35].

Усе це в цілому призводить до конфлікту в державному управлінні, що характеризується загостренням протиріч між гілками влади із приводу діяльності щодо виконання законів, здійснення організуючої діяльності держави, видання нормативно-правових актів, використання владних повноважень, які надані вертикалі виконавчої влади. Розпочинається криза з конфлікту, який і є її причиною, бо порушується динаміка рівноваги системи. Внутрішнє поле намагається відновити її, а тому одночасно активізується, поляризується, що й призводить до загострення протиріч. Якщо конфлікти виникають надто часто, в силу різних причин вони або нашаровуються, або їх розв'язання відстрочується/відтягується й настають кризи. Тому система державного управління має спиратися на стримування, запобігання, уникнення і профілактику конфліктів.

Конфлікт у державному управлінні – це завжди протиставлення із приводу здійснення чи перерозподілу влади. Вирішення чи усунення таких конфліктів, знахо-

дження компромісу чи консенсусу є необхідністю та потребою державної влади. У такий період з'являється проблема формування нової сучасної парадигми розвитку державного управління та перетворення державної влади в організуючий та стабілізуючий центр суспільства.

Більшість таких конфліктів, які призводять до кризових явищ, можуть бути оптимізовані на будь-якому рівні та будь-якій стадії. Систематичність, поступовість та методичність дій з управління конфліктом може виглядати так:

1) інституалізація, тобто встановлення норм і правил вирішення конфлікту;

2) легітимація – постановка інституціональної процедури залежно від відповідальності більшості учасників конфлікту, на основі дотримання запропонованих норм і правил;

3) структурування груп, які вступили у протиборство, йдеться про створення умов для прояву та організаційного закріплення колективних суб'єктів – носіїв тих чи інших інтересів;

4) постійне послаблення конфлікту за рахунок переключення/переміщення на інший рівень.

Зазначимо, що влада не повинна постійного вмішуватися в будь-які форми конфлікту. Функціонують й інші інститути, які повинні сприяти вирішенню конфліктів, без втручання безпосередньо органів державної влади [5, с. 397]. Втручання державно-адміністративних органів необхідне в тому випадку, коли:

– конфлікти безпосередньо торкаються інтересів громадян, які в них не беруть участі;

– виникають загрози правопорядку та у випадках вчинення суб'єктами конфлікту актів незаконного насильства;

– виникає загроза національній безпеці держави.

У такі періоди держава не може дозволити собі перетворитися в моносуб'єкт політичного процесу, не ризикуючи протиставити себе громадянському суспільству. Але й суб'єкти громадянського суспільства за право конкурувати з державою в розробці політичного товару, за участь у політичних діях і процесах не можуть претендувати на те, що становить прерогативу державної влади, а саме право

монополії на застосування узаконеного державного примусу, яке не зводиться до прямого насильства, але такого, що включає тиск, владно-адміністративний вплив, авторитет й будь-які інші засоби.

Нестабільність у будь-якому суспільстві вимірюється через соціальну напруженість, яка визначається як певний етап «визрівання» соціального конфлікту, особливий соціально-психологічний стан суспільства, для якого характерним є приховане або відкрите несприйняття суспільних умов, що склалися, прояв руху проти дій та рішень владних структур [6, с. 56].

Основними факторами, що гасять такі прояви, є:

1) протестна активність, яка розпадається на потенційний та реальний рівні готовності до активних дій. У разі, якщо рівень потенційної готовності високий, це означає, що автоматично буде таким же високим реальний рівень;

2) «втома» суспільства від найрізноманітніших потрясінь;

3) «переважання» в суспільстві соціального песимізму;

4) зникання соціуму до «кризового буття», тобто наявність адаптативних резервів до «патологічної» соціальної ситуації;

5) високий рівень репресивності суспільства, що призводить до роз'єднання громадян.

Упорядкуванню конфліктних ситуацій органами державної влади та управління сприяє: правова підтримка їхньої діяльності та демократична процедура законотворчості (діяльність усіх державних органів у межах і на основі законодавства та правових процедур вирішення спірних питань). Тобто все те, що становить фундаментальну основу та вектор скерованості суспільно-політичної системи до правової держави.

Антикризове управління – це процес, який базується на логічності та несуперечності дій, прийомів, методів формування та здійснення впливу на керований об'єкт. Крім того, це процес, що має природний закономірний зміст, який визначається управлінською суттю: цілепокладанням; оцінкою ситуації; встановленням головних проблем; прийняттям та реалізацією управлінських рішень.

Глибше проаналізувавши процеси виникнення та проходження кризи державного управління в Україні, зазначимо, що вони виникають не тому, що існують конфлікти, вони завжди супроводжують людство, а через невміння виявляти, контролювати й реагувати вчасно на прояви напруженості в суспільстві.

У рамках фронтального змісту процесу антикризового управління можливі різноманітні модифікації формування впливу, які відображають особливості суб'єкта та об'єкта управління, реальні обставини, досвід та компетенцію менеджера (керівника) та управлінського персоналу, а також інші характеристики практичних умов управлінської діяльності. Процес управління свідомо вибудовується відповідно до: критеріїв доцільності та конструктивності; ощадливості часу; споживання ресурсів та максимальної їх ефективності.

Це і становить технологію (інструментарій) антикризового управління, яка полягає в селекції, виробленні, прийнятті та реалізації певної послідовності, комбінації/маневруванні (ми не говоримо про маніпуляції) операціями під час розроблення управлінських рішень [7].

Збільшення ризиків і виникнення кризових для України ситуацій окреслює вироблення особливих технологій під час формування та здійснення цілей державного управління. В умовах системної кризи основні завдання державного управління істотно звужуються, оскільки при цьому нереально й неможливо забезпечити всі параметри діяльності керуючої підсистеми [8, с. 175]. Зазначимо, що установки на збереження загальної керованості суспільством та його окремими процесами, запобігання виходу керуючої та керованої систем за рамки критичних для них значень, збереження гнучкості й адаптативності засобів впливу до викликів зовнішнього середовища зберігають власне значення і в кризових умовах.

Висновки і пропозиції. Власна позиція полягає в тому, що більшість конфліктів, що відбувається в українському суспільстві, носять нормативний характер. Однією з конфліктологічних домінант є баланс конституційних повноважень виконавчої, законодавчої, судової та президентської (розглядаємо як окрему гілку

влади і впливу в нашій державі) гілок влади. Крім того, в нашій державі соціально-політичні конфлікти – це загострення бізнесово-владних протиріч економіко-політичного класу (не еліти) країни на шляху збільшення власних прибутків за допомогою влади та спрямованого впливу на всі владні гілки й суспільство загалом.

Доля державності та прогнози розвитку системної кризи щодо її наростання чи спаду знаходяться у прямій залежності від динаміки процесів безпосередньо в суспільстві. В основі системної кризи сучасної України закладене основне протиріччя – це невідповідність, суперечність між суб'єктами влади, які здійснюють реформи, з одного боку, та основної маси громадян, з іншого. Це призводить до локалізації/звуження соціальної опори правлячого режиму, прояву у людей відчуження та ворожості до держави.

Посилення конфлікту між владою та суспільством пояснюється перш за все тим, що не поліпшується рівень соціального забезпечення, а навпаки, він погіршується. Поглиблюється ефект незадоволення, який викликаний велетенською нерівністю та погіршенням положення мас, відбувається розрив між зубожінням більшості та збагаченням меншості.

Органи державного управління відповідають на кризи за рахунок конструювання технологій запобіжного характеру. Практично це говорить про те, що держава має прагнути не лише адекватно реагувати на кризи, але й вчитися (досвід інших держав) вести постійну підготовку до таких дій.

У першу чергу, має бути створена резервна система державного управління, яка включатиме в себе: формування кадрових структур, суспільно-політичних, соціально-економічних, технічних, технологічних, військових та правоохоронних, що цілковито дозволять продублювати процес прийняття та виконання рішень у випадку кризи основних центрів управління та влади. Це означає послідовно реалізовувати превентивні заходи в різноманітних сферах суспільного життя. Запобіжні заходи керуючої системи мають здійснюватися в політико-правовій системі у вигляді прийняття відповідних законів, відкритих і закритих постанов уряду, президентських указів, що регламентували б

діяльність структур управління у кризових та надзвичайних умовах. В основу вироблення шляхів подолання криз повинна бути закладена методика послідовної специфікації криз та оцінка їх динаміки на всіх етапах прийняття та виконання рішень.

Список використаної літератури:

1. Герасенко В.П. Антикризисное управление – основа стабилизации экономики (методологические аспекты). *Вісн. техн. ун-ту Поділля. Сер.: екон. науки.* Хмельницький, 2000. № 4, ч. 3. С. 30–35.
2. Explore the Panama Papers Key Figures. *The International Consortium of Investigative Journalists.* 2017. URL : <https://panamapapers.icij.org/graphs/>.
3. Viega J.F. Plateaued versus nonplateaued managers career patterns, attitudes and path potentials. *Academy of Management Journal.* 2011. 24. #3. Pp. 556–578.
4. Герасенко В. П. Антикризисное управление – основа стабилизации экономики (методологические аспекты). *Вісн. Техн. ун-ту Поділля. Сер.: екон. науки.* Хмельницький, 2000. № 4, ч. 3. С. 30–35.
5. Wethington E. (2007). The structured life event inventory. In C. Zalaquett and R. Wood (Eds.), *Evaluating stress: A book of resources*, pp. 391-405. Lanham, MD: Scarecrow/University Press.
6. Українське суспільство 1994–2001: Результати опитування громадської думки. Київ : МІА «Подія», 2001. 128 с.
7. Яковенко А.В. Організаційні механізми реалізації засад антикризового управління центральних органів влади України. *Державне управління: теорія і практика.* 2012. № 1. URL : <http://www.academy.Gov.Ua/ej/ej15/txts/12YAVOVU.Pdf>.
8. Лікарчук Н.В. Політичний маркетинг: теорія і практика : монографія. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. 356 с.

Likarchuk N. Crises in the government system: causes and ways of settlement

Of particular relevance, effectiveness of government becomes in terms of growth crisis state. The analysis of the crisis of public administration from the standpoint of the theory of government, political and legal science.

The crisis in governance is that in state authorities and management of different nature and function, combining them is that they are similar stages of life cycles. However, their life cycles do not always coincide in their development usually runs behind the governance cycle of the government.

Analyzes the crisis of government, as being an objective expression of the inability of the government to manage the socio-economic and socio-political development of the state and society, and linked with excessive politicization by and with the conflict between the legislative, executive and judiciary.

Analyzes attributes of display-wide crisis, in particular, we are talking about: long, hidden or open incapacity of the government to manage the state; loss (or absence) of the state apparatus strategic initiatives and management influence; use of state authorities populist promises; fall prestige and international influence of the state; raising critical activity; destruction of ideals, increased crime and corruption; either relative or absolute impoverishment of much of the population, falling living standards, high unemployment.

The stages of the systemic crisis in public administration: the first stage, which is connected with the emergence of numerous conflict centers in various spheres of public life; The second stage – deepening of conflict situations in society to the extent that their solution is not possible with the help of compromises; The third stage is the development and aggravation of the crisis, which includes the disintegration of existing political structures. It is already about a systemic state crisis.

The role of conflict in the event of a crisis is determined. Resolving or eliminating such conflicts, finding a compromise or consensus is the most important imperative – the need for public administration. The settlement of conflict situations by public authorities and management is facilitated by: legal support for their activities and democratic law-making procedure (activities of all state bodies within and on the basis of legislation and legal procedures for resolving disputes). That is, everything that makes the fundamental basis and vector orientation of the socio-political system to the rule of law. The escalation of the conflict between the government and society is explained by the fact that it is not the polyp that provides the level of social security, but on the contrary, it is the hill. The effect of dissatisfaction is deepening, which causes huge inequality and absorption of the resulting mass – the impoverishment of the majority and the enrichment of the minority.

Key words: *systemic crisis, statewide crisis, crisis, government crisis, contentious, social tensions, specification management.*

УДК 332.142 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.37>

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
директор
Інституту управління
Класичного приватного університету

Ю. В. Віхорт

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Інституту управління
Класичного приватного університету

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто роль державного цільового програмування у сучасних реаліях, зокрема екологічних цільових програм. Проведено термінологічний аналіз категорій «державні цільові програми» та «державні цільові екологічні програми», на підставі чого запропоновано авторське визначення поняття «програмно-цільовий підхід в управлінні реалізацією екологічних інновацій», який полягає в цілеспрямованій реалізації в установлені терміни затверджених програм, що містять у собі екологічну складову частину, на різних рівнях управління (міждержавний, державний, регіональний, муніципальний, локальний) та передбачає цільове використання залучених або виділених коштів і спрямування людських та інших ресурсів на розв'язання конкретної проблеми у межах реалізації загальної екологічної політики держави.

Запропоновано класифікацію наявних цільових програм, які містять екологічну складову частину, за низкою критеріїв: за рівнем та масштабом реалізації, термінами виконання, сферою впливу, джерелами фінансування. Обґрунтовано вектори реалізації Стратегії сталого розвитку України з точки зору екологічного аспекту.

Досліджено стан виконання плану заходів природоохоронного характеру в Україні та динаміку показників щодо використання бюджетних коштів за цими програмами. Наведено структуру розподілу державних цільових програм за відомствами.

Обґрунтовано роль організацій громадянського суспільства як важливого елементу під час розроблення та реалізації екологічних програм. Наведено динаміку активних організацій громадянського суспільства в регіонах України, що займаються моніторингом екологічних проблем. Розглянуто досвід участі України в міжнародних організаціях, що має позитивний вплив на ефективність та якість реалізації цільових програм.

На підставі аналізу стану розробки та реалізації державних цільових програм в Україні було встановлено, що цей процес у державі не є достатньо ефективним, враховуючи, що такі програми є односторонніми та не передбачають залучення, окрім держави, інших зацікавлених сторін. З огляду на це видається цікавим досвід розвинених країн, де органи державного екологічного регулювання є замовниками наукових розробок для екологічних програм.

Ключові слова: державні цільові екологічні програми, програмно-цільовий підхід, екологічна політика, державне регулювання, міжнародний досвід, природоохоронні заходи, екологічні інновації.

Постановка проблеми. У сучасних умовах одним із найбільш ефективних механізмів управління та сталого розвитку

галузей, регіонів та держави в цілому стає програмно-цільовий підхід. На відміну від традиційної системи менеджменту, управління на засадах програмування сприяє більш точному досягненню цілей в умовах

обмеженості ресурсів, характеризується втіленням новітніх підходів та реалізацією інновацій, більш оперативному розв'язанню проблем, що виникають в обмежений та обумовлений період часу. Крім того, до реалізації програм найчастіше залучаються провідні фахівці у відповідній галузі, що також додатково забезпечує якісне та оперативне досягнення поставлених цілей та завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток теоретичних і практичних засад, пов'язаних із програмами соціально-економічного розвитку, зробили такі науковці, як: В. Бєсєдін, В. Воротін, Л. Дідківська, М. Долішній, В. Керецман, В. Кінг, Д. Клиланд, М. Кульчицький, О. Макарова, В. Мамонова, Б. Райзберг, Д. Стеченко та ін. Проблеми, які стосуються різних аспектів, пов'язаних із розробкою та реалізацією цільових програм, стали предметом досліджень А. Абрамова, О. Боровської, Н. Зіновчук, М. Лемешева, І. Макарова, Р. Рудницької, В. Соколова, М. Федоренка та ін. Питання оцінки ефективності екологічних програм знайшли своє відображення у працях С. Бобилева, О. Денщик, А. Ендерса, І. Жукової, Є. Карташова, Г. Левіної, А. Лесь, Т. Карпюка, С. Матуса, Н. Пахомової, О. Скакальського, Н. Хумарової та ін.

Метою статті є аналіз наявної практики та визначення результативності та ефективності реалізації державних цільових програм у сфері екологічної політики України.

Виклад основного матеріалу. Цільове програмування різних соціально-економічних явищ у державі, особливо в умовах невизначеності, нестабільності й обмеженості ресурсів, стало відігравати особливо важливу роль у сучасних реаліях. Для забезпечення збалансованого розвитку економіки України одним із пріоритетних напрямів стає врахування екологічного чиннику в багатьох сферах розвитку держави та суспільства, досягнення балансу між екологічним та економічним ефектами, поступова відмова від ресурсно-витратної та екологічно-небезпечної моделі економічного розвитку України, сприяння раціональному й ефективному використанню ресурсів в умовах

їх обмеженості та високої їх вартості, формування нової збалансованої моделі конкурентоспроможної економіки на засадах екологізації більшості її галузей. Одним із важливих інструментів регулювання еколого-економічних відносин у таких умовах стають екологічні цільові програми (ЕЦП).

На думку вченого Є. Карташова, ЕЦП є «інструментом екологічної політики, що реалізується на різних рівнях державного управління – від мікроекономічного (екологічні програми підприємств) до муніципального, регіонального, загальнодержавного і глобального (міждержавні екологічні програми)» [1, с. 110]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державні цільові та інші екологічні програми розробляються і приймаються «з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу» [2].

Такі автори, як Н. Хумарова [3, с.189], А. Лесь [4, с. 100], наголошують на тому, що «одним із основних способів вирішення природоохоронних проблем є комплексні екологічні програми, які покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках екологічної політики, що в кінцевому результаті дозволяє: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити стратегічні цілі та розробити стратегію на довготривалій період».

Науковець О. Скакальський зазначає, що «державні комплексні цільові програми можуть діяти в умовах різних форм власності й спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [5, с. 87].

Класифікація цільових програм в Україні, які містять екологічну складову частину*

Найменування критерію	Вид програми	Приклад програми
За рівнем та масштабом реалізації	Міждержавні	ЮНЕП – програма ООН з довкілля
	Державні	Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року
	Міжгалузеві / галузеві	Комплексна (зведена) програма підвищення безпеки енергоблоків АЕС України; Регіональна цільова програма «Питна вода Запорізької області» на 2012–2020 роки; Комплексна цільова програма підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016–2020 роки
	Міжрегіональні / регіональні	Міжрегіональна екологічна програма щодо охорони та використання вод басейну ріки Сіверський Донець; Регіональна програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро у Запорізькій області на період до 2021 року
	Муніципальні / локальні	Комплексна міська цільова програма екологічного благополуччя міста Києва на 2019–2021 роки; Програма охорони навколишнього природного середовища Ширяївської селищної ради на 2018–2022 роки
За термінами виконання	Довгострокові	Довгострокова програма з вирішення екологічних проблем Кривбасу та поліпшенню стану навколишнього природного середовища на 2011–2022 роки
	Середньострокові	Програма поводження із твердими побутовими відходами у Волинській області на 2018–2021 роки
	Короткострокові	Програма природоохоронних заходів міста Сквир на 2020 рік
За сферою впливу	Програми, що реалізуються в сфері охорони навколишнього середовища	Програма охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів Старосалтівської селищної ради на 2019–2021 роки
	Програми, пов'язані із захистом і збереженням природних ресурсів	Регіональна екологічна програма «Ліси Кіровоградщини» на 2016–2020 роки
	Програми розвитку енергетичної сфери, альтернативної енергетики	Державна програма розвитку вітроенергетики України до 2020 року; Програма фінансування альтернативної енергетики в Україні
	Програми з енергозбереження / енергоефективності	Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 роки
	Програми з управління відходами	Програма поводження з твердими побутовими відходами у Київській області на 2017–2020 роки
За джерелами фінансування	Програми, які фінансуються з державного бюджету	Державна цільова екологічна програма першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів і майданчика колишнього уранового виробництва виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод» на 2019–2023 роки
	Програми, які фінансуються з місцевих бюджетів	Програма забезпечення населення Київської області якісною питною водою в достатній кількості на 2011–2020 роки
	Змішані	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року

* Розробка авторів на основі аналізу нормативно-правових джерел

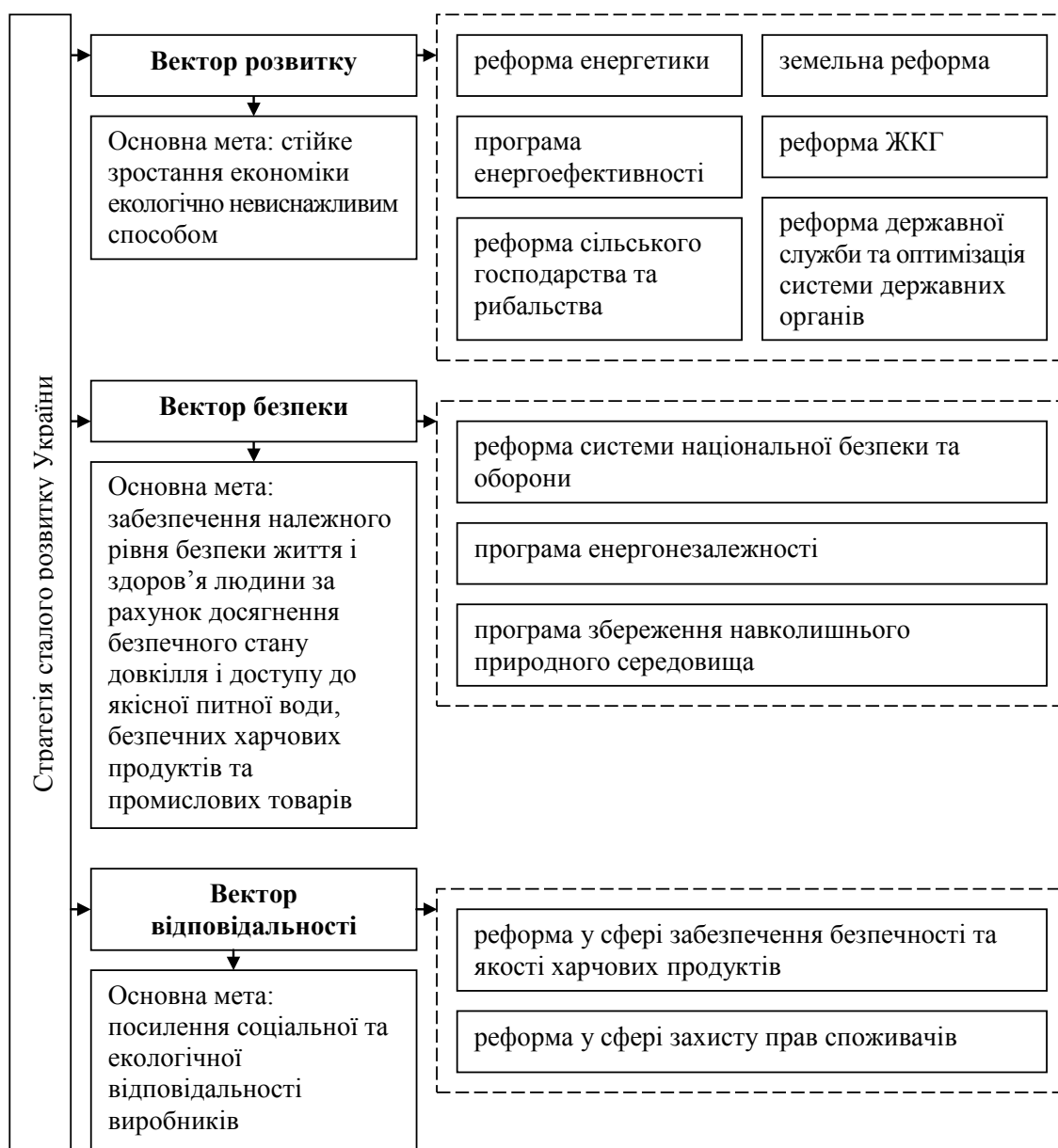


Рис. 1. Вектори реалізації Стратегії сталого розвитку України (екологічний аспект) *

* Складено авторами на основі джерела [7, с. 66]

Таблиця 2

Природоохоронні заходи, що виконувались за бюджетними програмами за напрямом «охорона та раціональне використання водних ресурсів» у 2015–2017 рр., тис. грн. [8, с. 35]

Найменування показника	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Кількість природоохоронних заходів, од.	26	44	44
в т. ч. перехідних, од.	-	8	16
Кошторисна вартість	315860,4	709690,7	874508,3
Планові видатки на рік	181821,3	336289,5	369573,1
Касові видатки	116675,9	175795,3	208933,3
Кількість об'єктів, що не фінансувались, од.	2	9	6
Відхилення, + / -	- 65145,4	- 160494,2	- 160639,8
Фактичні видатки	106779,7	175795,3	208970,7

Тому вважаємо, що програмно-цільовий підхід в управлінні реалізацією екологічних інновацій полягає в цілеспрямованій реалізації в установлені терміни затверджених програм, що містять у собі екологічну складову частину, на різних рівнях управління (міждержавний, державний, регіональний, муніципальний, локальний) та передбачає цільове використання залучених або виділених коштів і спрямування людських та інших ресурсів на розв'язання конкретної проблеми у межах реалізації загальної екологічної політики держави.

Класифікувати наявні цільові програми, які містять екологічну складову, пропонуємо за низкою критеріїв: за рівнем та масштабом реалізації, термінами виконання, сферою впливу, джерелами фінансування (табл. 1).

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6] передбачає запровадження в державі європейських стандартів за рахунок досягнення змін за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності, вектор гордості. Основні пріоритети державної екологічної політики та суміжних сфер у відповідності до цих векторів наведено на рис. 1.

Однак, попри реалізовані окремі реформи у даному напрямі до 2020 року, не можна констатувати високу ефективність виконання державних цільових еко-

логічних програм та ефективність виділених на їх реалізацію коштів з державного бюджету. Розглянемо цей показник на прикладі заходів з охорони та раціонального використання водних ресурсів.

Так, за даними аудиту, проведеному Рахунковою палатою України [8, с. 34], у період з 2015 по 2017 рр. за загальним та спеціальним фондами державного бюджету України було заплановано до виконання цільових природоохоронних робіт на суму близько 887,7 тис. грн., з яких 24 заходи (із загального числа – 114) передбачають продовження фінансування програм, розпочатих у попередні роки. Разом за напрямом «охорона і раціональне використання водних ресурсів» за зазначений період було заплановано до реалізації 90 природоохоронних заходів на 84 об'єктах систем водовідведення, споруд для очищення стічних вод та гідротехнічних споруд (табл. 2).

Відповідно до результативних показників, зазначених у звітах Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України про використання бюджетних коштів за бюджетними програмами та реалізації планів заходів у період з 2015 по 2017 рр., із загальної кількості запланованих природоохоронних заходів виконано лише 44, частково виконано – 35 та не виконано – 11 (табл. 3).

Таблиця 3

Інформація про виконання заходів за бюджетними програмами за напрямом «охорона та раціональне використання водних ресурсів» за 2015–2017 роки

Мета природоохоронного заходу в сфері охорони та раціонального використання водних ресурсів	Виконано	Частково виконано	Не виконано	Разом заплановано до виконання
Розширення та реконструкція споруд для очищення стічних вод	7	13	2	22
Розширення та реконструкція систем водовідведення	7	3	2	12
Будівництво споруд для очищення стічних вод	2	1	2	5
Будівництво систем водовідведення	13	16	2	31
Реконструкція гідротехнічних споруд	–	1	–	1
Проведення заходів щодо відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного стану річок, а також робіт, пов'язаних з поліпшенням технічного стану та благоустрою водойм	5	1	3	9
Розроблення проектно-кошторисної документації	10	–	–	10
Разом	44	35	11	90

* Дані аудиторського звіту Рахункової палати України [8, с. 35]

Аналіз структури розподілу державних цільових програм за відомствами доводить, що найбільша кількість документів з екологічною складовою були ініційовані Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України й Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

Станом на 2018 р. були виявлені активні організації громадянського суспільства (ОГС) в регіонах України, які займаються моніторингом екологічних проблем, шляхом збору і аналізу інформації з відкритих джерел (загалом виявлено 272 активних ОГС) (рис. 2).

Стан розробки та реалізації державних цільових програм в Україні дав змогу встановити, що вони не є достатньо результативними та ефективними, враховуючи, що ці програми є односторонніми та не передбачають залучення, окрім держави, інших зацікавлених сторін. З огляду на це видається цікавим досвід розвинених країн, де органи державного екологічного регулювання є замовниками наукових розробок для екологічних програм, що дозволяє підвищити їм ефективність своєї діяльності. Так, наприклад, у США Агентство з охорони довкілля (EPA) є замовником наукової екологічної програми, яка охоплює всі аспекти охорони довкілля [9, с. 5].

Позитивним аспектом, який впливає на ефективність та якість реалізації цільових програм, є також участь у міжнародних організаціях. Прикладом такої співпраці є функціонування в Україні «Ініціативи з розвитку екологічної політики й адвокації в Україні» (EPAIU) (ініціатива виконується за підтримки Швеції), яка спрямована на розвиток громадських організацій, що працюють в екологічній сфері – інституційно спроможних, з добросовісним управлінням, підзвітних та визнаних в екологічній спільноті – які зможуть сприяти реформам в Україні, виконанню відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, виконанню інших міжнародних домовленостей України через впровадження екологічних політик і здійснення адвокаційних заходів на захист довкілля [10].

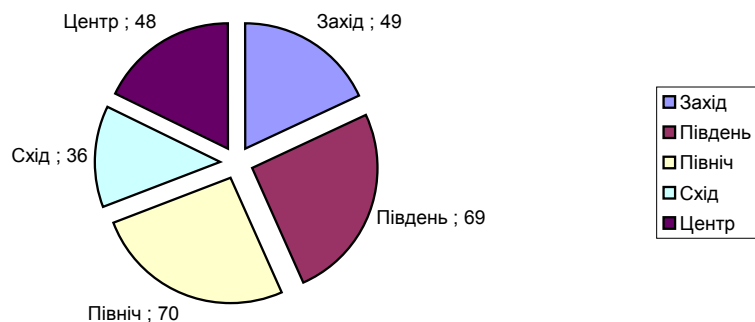


Рис. 2. Діаграма кількості активних організацій громадянського суспільства з екологічних проблем *
Джерело : [7, с. 76]

Слід зазначити, що успіхи будь-якого соціуму визначаються взаємодією та узгодженістю в діях між державою, бізнесом та громадськістю. При цьому головним споживачем є громадськість, яка й має бути замовником бажаного ефекту. Тому важливим елементом під час розроблення та реалізації екологічних програм мають виступати саме організації громадянського суспільства.

Висновки і пропозиції. Таким чином, сьогодні для держави все більш пріоритетними виступають питання сталого виробництва та споживання, ефективного використання природних ресурсів, мінімізації відходів та забруднень, підвищення ресурсоефективності, створення бізнес-моделей на основі екологічно безпечних технологій, більш тісна взаємодія між екологічною, соціальною та економічною складовими та ін. А програмний підхід із цих питань, на нашу думку, має сприяти результативному їх розв'язанню. Однак, як засвідчує аналіз досвіду України у реалізації цільових екологічних програм, такий цільовий підхід на рівні держави реалізується, на жаль, не достатньо результативно та ефективно. Досягненню більш значного результату при цьому сприятиме залучення інших зацікавлених сторін, зокрема об'єднаних територіальних громад, приватного сектору тощо. Крім того, необхідною умовою результативності вважаємо диверсифікацію джерел фінансування (поєднання державних видатків та фінансування з міжнародних джерел, організацій, фондів, які передбачають чітку звітність та прозорість). Також ключовим вектором успіху в реалізації

програм розвитку в екологічній сфері може стати зміщення пріоритетів від цільового програмного підходу до програмного-проектних технологій в управлінні.

Список використаної літератури:

1. Карташов Є.Г. Взаємодія органів влади, бізнесу та територіальних громад в системі публічного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип 1. С. 109–114.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. С. 546.
3. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування. *Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища* : зб. матеріалів доп. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. Львів : Національний лісотехнічний університет України, 2005. Вип. 15.6. С. 187–194.
4. Лесь А.В. Реалізація екологічних програм в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип 1 (52). С. 99–103.
5. Скакальський О.М. Державні цільові екологічні програми: сутність та шляхи формування на регіональному рівні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 85–93.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
7. Матус С.А., Левіна Г.М., Карпюк Т.С., Денищик О.Ю. Базове дослідження стану та напрямів розвитку екологічної політики України та перспектив посилення участі організацій громадянського суспільства у розробці та впровадженні політик, дружніх до довкілля : аналіт. звіт. Київ, 2019. URL : https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2019/12/baseline-research_report_publishing-dec-2019.pdf (дата звернення: 18.09.2020).
8. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міністерством екології та природних ресурсів України на охорону і раціональне використання водних ресурсів. Київ, 2018. URL : https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/32-7_2018/Zvit_32-7_2018.pdf (дата звернення: 18.09.2020).
9. Боковикова Ю.В., Панова О.В. Зарубіжний досвід державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1(53). С. 85–93. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/ardu/2018-1/doc/6/01.pdf> (дата звернення: 18.09.2020).
10. Ініціатива з розвитку екологічної політики й адвокації в Україні (EPAIU). URL : <https://www.irf.ua/yak-praczuuye-inicziatyva-z-rozvytku-ekologichnoyi-polityky-j-advokacziyi-v-ukrayini-epaiu/> (дата звернення: 18.09.2020).

Merzlyak A., Vikhort Yu. Targeted-programme approach in the implementation of environmental policy of Ukraine

The article considers the role of state target programming in modern realities, and in particular, of environmental target programs. The terminological analysis of categories "state target programs" and "state target environmental programs" is carried out, on the basis of which the author's definition of the term "targeted-programme approach in implementation of ecological innovations" is offered. This concept involves the targeted realization in the definite terms of approved programs with ecological component at different levels (international, state, regional, municipal, local) and provides targeted use of attracted funds or appropriations and the allocation of human and other resources for solving of particular problem within the framework of implementation of general state environmental policy.

It was offered the classification of existing target programs with ecological component, according to a number of criteria: the level and scale of implementation, time frames, sphere of impact, sources of funding. Vectors of realization of the Strategy of sustainable development of Ukraine from the point of view of ecological aspect are grounded.

The state of implementation of the plan of environmental protection measures in Ukraine and the dynamics of indicators of the budget funds use aimed at budget programs realisation are studied. The structure of distribution of state target programs by departments is given.

The role of civil society organizations as an important element in the development and implementation of environmental programs is grounded. The dynamics of active civil society

organizations in the regions of Ukraine engaged in monitoring of environmental issues are presented. The experience of Ukraine's participation in international organizations, which has a positive impact on the efficiency and quality of implementation of targeted programs, is considered.

Based on the analysis of the state of development and implementation of target programs in Ukraine, it was found that this process in the state is not effective enough, given that such programs are unilateral and do not involve other stakeholders besides the state. In view of this, the experience of developed countries, where the state environmental regulators are the customers of scientific developments for environmental programs, seems to be interesting in this context.

Key words: *state targeted environmental programs, targeted-programme approach, environmental policy, government regulation, international experience, environmental measures, ecological innovations.*

УДК 351:001.89

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.38>

М. О. Нікульчев

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри історії та права
Донецького національного технічного університету

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ СФЕРИ: ПОНЯТТЯ І СКЛАДНИКИ

У роботі на основі аналізу визначень поняття «механізм державного регулювання науково-технологічної сфери» різних авторів узагальнено сучасне розуміння його змісту. Виявлено відмінності у реалізації функцій державного управління і державного регулювання крізь призму таких складників діяльності, як мета, засіб, процес, результат. Показано, що за схожості мети державного управління і державного регулювання останнє охоплює лише певну конкретну сферу суспільних відносин. Характерною рисою засобів державного регулювання є переважання непрямих методів державного впливу на об'єкт регулювання, застосування яких спрямоване на створення таких умов його діяльності, які б забезпечували бажану поведінку об'єкта регулювання на основі балансу публічних і приватних інтересів. Визначено світові і вітчизняні тенденції у використанні методів державного регулювання науково-технологічної сфери і пояснено, що переважання непрямих методів регулювання, насамперед економічних, пов'язане з тим, що державне регулювання у сфері науки і технологій може здійснюватися стосовно об'єктів, що організаційно не підпорядковані суб'єкту регулювання. Уточнено склад суб'єктів державного регулювання сфери науки і технологій в Україні. Обґрунтовано, що центральні органи виконавчої влади мають власні повноваження у сфері науки і технологій у частині забезпечення окремих напрямів фундаментальних і прикладних досліджень; розвитку наукового потенціалу галузей і сфер господарювання; підготовки наукових, науково-педагогічних кадрів за певними спеціальностями і галузями знань та інші, але є головними органами в системі ЦОВВ, які формують політику щодо регулювання інших сфер суспільного життя, не можуть розглядатися як суб'єкти у складі механізму державного регулювання науково-технологічної сфери. Встановлено, що Україна почала процес поступового роздержавлення публічного управління сферою науки і технологій шляхом формування правової бази реформування інституту саморегулювання у різних сферах господарської і професійної діяльності. Уточнено зміст поняття «механізм державного регулювання науково-технологічної сфери», що не тільки системно розкриває його суть, але й дає уявлення про складники цього механізму.

Ключові слова: механізм, державне регулювання, складники, мета, методи, суб'єкти, роздержавлення.

Постановка проблеми. Сучасні глибинні соцієнтальні трансформації невіддільні від процесів розвитку науки і реалізації її функцій у суспільстві, зумовлені ними і на рівні окремої країни, визначаються результативністю та ефективністю функціонування механізмів державного регулювання процесів генерації, прикладної трансформації та дифузії знань у всі сфери життєдіяльності. Не досить чітке наукове уявлення про сферу науки і техно-

логій як об'єкт державного регулювання, засоби впливу держави на процеси, які у ній відбуваються, призводить до гальмування темпів науково-технологічного розвитку країни, незадовільної динаміки інвестиційних процесів і, як наслідок, втрати конкурентних позицій вітчизняної економіки. Тому визначення змісту і складників механізмів державного регулювання розвитку науково-технологічної сфери (НТС) в Україні і дотепер залишається актуальним напрямом досліджень з державно-управлінської проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові уявлення про зміст поняття «механізм державного регулювання науково-технологічної сфери» характеризуються розмитістю теоретичних підходів і певною еkleктичністю. Представлені в науковій літературі визначення цього поняття мають надто загальний характер [1], концентруються виключно на структурі [2, с. 82; 3, с. 109] або стосуються науково-технологічного та інноваційного розвитку окремої галузі чи сфери господарювання [4, с. 120].

Мета статті – на основі аналізу й узагальнення наявного понятійного апарату державного регулювання НТС уточнити зміст поняття «механізм державного регулювання науково-технологічної сфери» і визначити його складники, що дасть змогу надати цілісне уявлення про механізм державного регулювання НТС, розкрити його інваріантну структуру як основу подальшого вдосконалювання відповідно до завдань науково-технологічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. Теоретичний аналіз представлених у науковій літературі дефініцій поняття «механізм державного регулювання» різних сфер суспільної практики дозволяє узагальнити сучасне розуміння змісту цих понять як штучно створених систем, функціональна спрямованість яких – зміна станів і параметрів об'єкта регулювання в результаті цілеспрямованого впливу суб'єкта управління. До структурних елементів механізму більшість авторів відносять: цілі, принципи, методи, інструменти, важелі, засоби впливу держави, а також суб'єктів та об'єктів такого впливу. Спостерігається два основні підходи до визначення механізму державного регулювання. Послідовники першого фактично ототожнюють механізм державного управління з механізмом державного регулювання, концентруючись на єдності їх структури і функціональної спрямованості на зміну стану об'єкта регулювання (до прикладу, Ю. Гудзь [2, с. 82]) або «прив'язуючи» механізм державного управління до певної сфери, галузі (зокрема, О. Комяков [5, с. 5]). Прибічники другого підходу намагаються зазначені механізми роз-

межувати, вказуючи на певні відмінності у методах, інструментах, засобах впливу держави на об'єкт регулювання (до прикладу, С. Чистов [6, с. 287]). Разом із тим критерії такого розмежування залишаються не досить чітко вираженими.

Розглядаючи державне управління як специфічну діяльність держави, що полягає у здійсненні безперервного і планомірного владного впливу на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів через органи державної влади шляхом реалізації сукупності взаємопов'язаних дій (функцій) [7, с. 26], доцільно виявити відмінності між державним управлінням і державним регулюванням крізь призму складників діяльності – мети, засобу, процесу, результату.

Мета державного управління у сучасній науці розкривається як організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей задля її впорядкування, збереження або перетворення, врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства, практична реалізація функцій та завдань держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер [8, с. 11]. Державне регулювання також розглядається як форма державного впливу на організацію життєдіяльності у суспільстві [9, с. 247], однак охоплює лише певну конкретну сферу суспільних відносин.

Найбільш характерним складником державного регулювання як виду державно-управлінської діяльності є засоби її здійснення. Як впливає з [9, с. 247; 10, с. 113] і багатьох інших наукових праць, характерною рисою засобів державного регулювання є переважання непрямих методів державного впливу на об'єкт регулювання, застосування яких спрямоване на створення таких умов його діяльності, які б забезпечували бажану поведінку об'єкта регулювання на основі балансу публічних і приватних інтересів. При цьому єдиного підходу до комплексу класифікаційних ознак методів впливу держави на об'єкт регулювання в науці державного управління не існує. Разом із тим за своїм змістом методи державного регулювання будь-якої сфери суспільного розвитку зводяться до п'яти вели-

ких груп: нормативно-правові, економічні, організаційні, адміністративні, соціально-психологічні. Узагальнюючи результати досліджень Н. Бошоти і Д. Шишолі [11], В. Григи [12], І. Гузенко [13], І. Данилової [14] та інших дослідників, можна зробити кілька висновків щодо світових і вітчизняних тенденцій у використанні методів державного регулювання НТС:

– основу непрямого економічного регулювання розвитку НТС становлять грошово-кредитна, митно-тарифна, податкова й амортизаційна політика держави. Пряме економічне регулювання здійснюється через бюджетне фінансування, надання бюджетних дотацій і бюджетних субвенцій на підтримку як різних видів діяльності у досліджуваній сфері, так і загалом наукових організацій, установ, закладів вищої освіти, інших інституціональних суб'єктів, зайнятих у сфері генерації і поширення нових знань і обслуговування цих процесів;

– пряма економічна підтримка держави надається на конкурсних засадах, має «променевий» (вузькоспрямований) характер і в основному стосується фінансування фундаментальних і прикладних досліджень за визначеними пріоритетними напрямками науково-технологічного розвитку країни, розвитку наукових досліджень у секторі вищої освіти, асигнувань у НДДКР, що здійснюються у бізнес-секторі наукових досліджень на замовлення уряду, а також фінансування наукових установ державного сектору;

– у складі механізмів державного регулювання НТС набувають усе більшої питомої ваги організаційні і соціально-психологічні методи, що пов'язано як з полегшенням доступу до практично необмежених інформаційних ресурсів, глобалізацією інформаційного середовища, так і з розвитком технологій комунікації, в тому числі на міжособистісному рівні науковців;

– сукупність методів, що належать до однієї групи, має певний порядок і внутрішню логіку застосування залежно від функції державного регулювання розвитку НТС, на реалізацію якої ця сукупність спрямована, що дозволяє виділяти характер механізму державного регулювання НТС – економічний, правовий, організаційний тощо;

– спостерігається світова тенденція до поступового превалювання непрямой форми впливу держави на розвиток НТС, переважання якої в інструментарії державного регулювання науково-технологічного й інноваційного розвитку країни зазвичай пов'язується з рівнем її соціально-економічного розвитку;

– застосування непрямих форм державного регулювання розвитку НТС супроводжується активацією механізму її самоорганізації, що проявляється в інституціональному розвитку цієї сфери, виникненні нових форм партнерства і взаємодії, створенні і становленні інституту саморегулювання НТС;

– оптимізація методології державного регулювання НТС, доцільність застосування тієї чи іншої форми впливу держави на її розвиток, межі прямого державного втручання у функціонування об'єкта регулювання зумовлюються визначеною державою формою процесу державного регулювання НТС: перспективне (априорне) регулювання, поточне (апостеріорне) регулювання, перспективно-поточне (змішане) регулювання.

У сучасній науці державного управління загальноновизнаним є положення про те, що як суб'єкт, так і об'єкт є обов'язковими елементами механізму державного регулювання (зокрема, О. Чечель [3, с. 109]). Водночас державне управління традиційно пов'язується з наявністю у суб'єктів управління підлеглих їм об'єктів, а державне регулювання – із впливом переважно на організаційно не підпорядковані об'єкти [10, с.111], що зумовлює переважання непрямих методів регулювання, насамперед економічних.

Складність завдань державного регулювання НТС як одного з джерел суспільного розвитку і безпосередньої виробничої сили позначилася на структурі системи суб'єктів державного регулювання розвитку НТС, до якої мають бути віднесені такі суб'єкти.

1. Президент України, повноваження якого стосовно сприяння розвитку сфери науки і технологій конституційно закріплені статтею 106 [15].

2. Верховна Рада України, повноваження якої закріплені статтею 85 Конституції України [15].

3. Кабінет Міністрів України, що має повноваження відповідно до статті 106 Конституції України [15].

4. Міністерство освіти і науки України, яке є головним органом у системі ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності у зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти [16].

5. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами і до відання яких належить вирішення питань, зокрема, науки і освіти [17; 18].

6. Виконавчі органи місцевого самоврядування [18].

Водночас аналіз повноважень органів системи ЦОВВ в Україні свідчить, що на стан і розвиток НТС здійснюють вплив механізми державного регулювання інших сфер суспільного розвитку. Так, до прикладу, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів [19]. Відповідно до Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України [20] воно має повноваження щодо: участі у формуванні державної політики щодо провадження науково-дослідної, дослідно-конструкторської, виробничої, фінансової та іншої діяльності підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Міністерства, функціонування державного

фонду розвитку базових і критичних технологій, підтримки інновацій в оборонно-промисловому комплексі та в інших галузях промисловості; залучення інвестицій в оборонно-промисловий комплекс, зокрема для впровадження новітніх технологій, створення конкурентоспроможних зразків високотехнологічної промислової продукції; формування замовлення на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи у сфері стратегічних галузей промисловості, оборонно-промислового комплексу; координації в межах повноважень наукових досліджень в інтересах національної безпеки і оборони та ін. Інші міністерства також мають власні повноваження у сфері науки і технологій у частині забезпечення окремих напрямів фундаментальних і прикладних досліджень; розвитку наукового потенціалу галузей і сфер господарювання; підготовки наукових, науково-педагогічних кадрів за певними спеціальностями і галузями знань та ін. Разом із тим відносити їх до системи суб'єктів державного регулювання НТС у складі його механізму є неправомірним, оскільки вони здійснюють свої повноваження щодо регулювання інших сфер, а отже, створюють механізми регулювання таких сфер, які мають відмінні від регулювання НТС цілі і завдання.

Визначаючи склад суб'єктів державного регулювання НТС, неможливо обійти увагою вітчизняний тренд з децентралізації такого регулювання за умови прагнення фізичних і юридичних членів фахових спільнот до самоорганізації і самоврядування, що є характерною рисою сфери науки і технологій. Реалізується він шляхом створення юридичних осіб публічного права, які наділяються правом здійснювати частину державних функцій (владних повноважень), котрі до утворення таких організацій належали до компетенції державних органів (переважно міністерств). Юридичні особи публічного права з переважно обов'язковим членством, що створюються через пряму вказівку про їх утворення у законі з наділенням їх законом владними повноваженнями у певній сфері професійної чи господарської діяльності, є організаціями професійного самоврядування [21, с. 100]. Крім того, Україна

почала запроваджувати засади саморегулювання в окремих галузях та сферах через іншу, ніж юридична особа публічного права, модель – саморегулівні організації, які діють як добровільні об'єднання, створені на засадах належності до однієї професії чи виду діяльності. Надання об'єднанню статусу саморегулівної організації відбувається на підставі рішення спеціально уповноваженого органу державної влади у відповідній сфері у разі його відповідності установленим вимогам. Об'єднання, які утворюються у добровільному порядку, у разі відповідності законодавчо встановленим вимогам отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їм регуляторних функцій [21, с. 100–101]. Концепцією реформування інституту саморегулювання в Україні відзначається, що нині у законодавстві закріплено норму щодо утворення саморегулівних організацій відповідно до законів, що регулюють окремі сфери господарської або професійної діяльності. Разом із тим в окремих видах діяльності існують організації, що за сукупністю виконуваних ними функцій та за властивими їм ознаками можуть бути віднесені до саморегулівних, але законодавством не передбачено можливості саморегулювання у відповідних сферах, зокрема у сферах науки і освіти [22]. Однак, незважаючи на те, що зазначеною Концепцією допускається покладання законом на саморегулівну організацію функцій з регулювання господарської або професійної діяльності, така організація не може розглядатися як суб'єкт державного регулювання НТС, а являє собою суб'єкт публічного управління сферою науки і технологій.

Таким чином, поступове формування правової бази реформування інституту саморегулювання у різних сферах господарської і професійної діяльності свідчить про стратегічну лінію поступового роздержавлення публічного управління сферою науки і технологій.

За таких умов особливої ваги набувають засадничі положення, загальні вимоги й довготривалі орієнтири, що визначають поведінку держави стосовно питань забезпечення функціонування і розвитку НТС, тобто концептуальні засади науко-

во-технологічного розвитку України, на основі яких має формуватися державна політика у сфері науки і технологій. Державна науково-технологічна політика являє собою тривалу тенденцію, цілеспрямованість у поведженні держави стосовно питань, пов'язаних з наукою і технологією [23, с. 22]. В такому тлумаченні вона формується у цілях і задачах, принципах, пріоритетах реалізації задуму, лінії поведінки держави, деталізуючись і конкретизуючись у механізмах державного регулювання, державних цільових програмах, стратегіях розвитку галузей і секторів національної економіки і соціально-економічного розвитку територій, конкретних заходах у сфері науки і технологій. У такому розумінні державної науково-технологічної політики визначального значення для її реалізації набуває визначення основних важливих і суттєвих, неодмінних для керування у діяльності суб'єктів реалізації положень – принципів, які нині закріплені статтею 46 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Окремо відзначимо, що до понятійного апарату державного регулювання вводяться двоїсті визначення об'єкта дослідження – у вузькому і в широкому його розумінні (до прикладу [24, с. 54]). Вважаємо, що дуальний спосіб представлення змісту певного поняття доцільний у визначенні напрямів дослідження й аспектів аналізу явища або процесу. Дефініція ж повинна містити у собі всі істотні ознаки, за якими будь-який об'єкт може бути визнаний приналежним до визначеної цим поняттям категорії.

Висновки і пропозиції. На підставі викладеного під механізмом державного регулювання НТС пропонується розуміти систему органів державної влади і недержавних установ і організацій, наділених у законному порядку повноваженнями держави стосовно здійснення управлінських функцій у сфері науки і технологій, регулюючий вплив яких, здійснюваний за допомогою комплексу взаємоузгоджених методів, форм, інструментів і важелів держави, що визначає його функціональний тип, і відповідно до визначених державою принципів спрямований на зміну параметрів функціонування і розвитку як окре-

мих елементів, так і НТС загалом з метою досягнення цілей науково-технологічного розвитку країни. Подане визначення дає змогу: дати цілісне уявлення про механізм державного регулювання НТС, поєднавши розуміння його суті у вузькому і широкому сенсі; відобразити наявність окремих механізмів державного регулювання НТС (за функціональним типом, за суб'єктом регулювання та ін.) як підсистем механізму державного регулювання НТС України; розкрити інваріантну структуру механізмів державного регулювання НТС, яка включає: суб'єкт і об'єкт, цілі, принципи, методи, форми, інструменти і важелі регулювання; відобразити ієрархію цілей державного регулювання НТС, які у сукупності спрямовані на досягнення основної мети – забезпечення науково-технологічного розвитку країни.

Список використаної літератури

1. Піхняк Т.А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання. *Збірник наукових праць Хмельницького кооперативного торговельно-економічного інституту*. 2011. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm (дата звернення: 15.09.2020).
2. Гудзь Ю.Ф. Механізм державного регулювання розвитку економічного потенціалу переробних підприємств АПК. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. Вип. 13 (1). С. 79–86.
3. Чечель О.М. Принципи та механізми державного регулювання економіки. *Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління»*. 2013. № 2(9). С. 103–111.
4. Брусакова О. Поняття та сутність механізму державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 6. С. 117–122.
5. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спеціальність 08.01.01 «Економічна теорія». Київ, 2000. 20 с.
6. Чистов С. Державне регулювання економіки. Київ : КНЕУ, 2004. 446 с.
7. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 25–29.
8. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
9. Шпаков В.В. Механізми державного регулювання господарської діяльності: постановка проблеми. *Економічна теорія та право*. 2015. № 3. С. 240–252.
10. Ткач М.П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Підприємство, господарство і право*. 2012. № 8. С. 110–113.
11. Бошота Н.В., Шишоло Д.В. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності. *Молодий вчений*. 2016. № 9 (36). С. 14–18.
12. Грига В.Ю. Еволюція спільної науково-технічної та інноваційної політики у Європі у період 1945–1985 рр. *Наука та наукознавство*. 2017. № 1. С. 105–119.
13. Гузенко І.Ю. Особливості науково-технічної політики провідних країн світу в умовах глобалізації. *Економічний вісник*. 2017. № 3. С. 37–46.
14. Данилова І. Зарубіжний досвід державного регулювання наукової сфери: теоретико-методологічні рекомендації для України. *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*. Decembrie 2014. P. 79–85.
15. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 15.09.2020).
16. Про затвердження 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-п#Text> (дата звернення: 15.09.2020).
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>. (дата звернення: 18.09.2020).
18. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
19. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України» від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п#n10> (дата звернення: 18.09.2020).

20. Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України : Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» від 7 вересня 2020 р. № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-п#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
21. Медведчук О.В. Нормативно-правові аспекти розвитку саморегулювання в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 98–102.
22. Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні» від 10 травня 2018 р. № 308-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-р#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
23. Попович О.С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації. Київ : Інститут досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України, 2019. 342 с.
24. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 281 с.
-

Nikulchev M. The mechanism of state regulation of the development of scientific and technological sphere: concepts and components

In the work on the basis of the analysis of definitions of the concept "mechanism of the state regulation of scientific and technological sphere" of various authors the modern understanding of its maintenance is generalized. The differences in the implementation of the functions of public administration and state regulation are defined through the prism of the components of activity – purpose, means, process, result. It is shown that with the similarity of the purpose of public administration and state regulation, the latter covers only a certain specific area of public relations. A characteristic feature of the means of state regulation is the predominance of indirect methods of state influence on the object of regulation, the application of which is aimed at creating conditions for its activities that would ensure the desired behavior of the object of regulation based on the balance of public and private interests. The world and domestic tendencies in the use of methods of state regulation of scientific and technological sphere are determined and it is explained that the predominance of indirect methods of regulation, first of all economic ones, is due to the fact that state regulation in science and technology can be carried out objects that are not organizationally subordinated to the subject of regulation. The composition of the subjects of state regulation of science and technology in Ukraine has been clarified. It is substantiated that the central executive bodies, which have their own powers in the field of science and technology in terms of providing certain areas of basic and applied research; development of scientific potential of branches and spheres of economy; training of scientific, scientific and pedagogical staff in certain specialties and fields of knowledge and others, but are the main bodies in the system, which form a policy to regulate other spheres of public life, cannot be considered as subjects in the mechanism of state regulation. It is established that Ukraine has begun the process of gradual privatization of public administration in the field of science and technology by forming a legal framework for reforming the institution of self-regulation in various spheres of economic and professional activity. The meaning of the concept "mechanism of state regulation of scientific and technological sphere" is specified, which not only systematically reveals its essence, but also gives an idea of the components of this mechanism.

Key words: *mechanism, state regulation, components, purpose, methods, subjects, privatization.*

УДК 35.01(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.39>**Ю. О. Тітова**

аспірантка кафедри публічного управління
та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СХОВИЩА ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ І ДОРОГОЦІННОГО КАМІННЯ УКРАЇНИ

У статті вперше досліджуються засади організації і діяльності Державного сховища України. Розглядаються практичні проблеми формування Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України. Доведена необхідність звуження переліку дорогоцінного каміння, яке може потрапляти до Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України. Запропонована нова класифікація дорогоцінного каміння, що має забезпечити ліквідність державного запасу, сформованого дорогоцінним камінням. Надається авторське визначення облагородженого дорогоцінного каміння. Визначено, що частина державного золотого запасу перебуває в (розпорядженні) управлінні Державного сховища України, при цьому виявлено, що державний золотий запас України у структурі Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України не виокремлено, відсутній порядок його поповнення, зберігання та використання. Звернено увагу на недоцільність попередньої оцінки цінностей до передачі їх для подальшого розпорядження органами (організаціями), що здійснили вилучення цінностей або зберігають їх, наслідком чого є дублювання функцій органів державної влади, нераціональне використання людських та фінансових ресурсів. Окремо акцентовано увагу на проблемі відсутності належного інформаційного забезпечення, браку статистичної інформації, що утрудняє можливість аналізу формування Державного фонду. Запропоновано уточнити дефініцію «Державне сховище України». У підсумку виокремлено перелік державних органів та виявлена нагальна проблема налагодження ефективного механізму їх взаємодії у разі здійснення управління золотовалютними резервами України. Наголошено на необхідності комплексного аналізу та внесенні змін у чинне законодавство, яке регламентує обіг дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, що перебуває у власності держави.

Ключові слова: Державне сховище України, Державний фонд дорогоцінних металів, дорогоцінне каміння, золотовалютні резерви, золотий запас.

Постановка проблеми. В умовах соціально-економічної нестабільності особливо значущим стає ресурсне забезпечення стійкого стану економічної безпеки країни високоліквідними активами. Тезаврування державою певного об'єму дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, як особливого виду матеріальних цінностей, дає можливість у будь-який момент використати їх як засіб платежу. Дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння за своїм правовим статусом є звичайним товаром, проте особлива природа, стійкість до зовнішніх факторів, а отже, інвестиційний

складник виявляють публічний інтерес до цінностей та передбачають суттєві обмеження, пов'язані з їх обігом. Так, через органи публічної влади держава, з одного боку, виступає у вигляді регулятора суспільних правовідносин, які виникають у галузі, а з іншого – є власником дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, здійснюючи діяльність, пов'язану з розвідкою, видобутком, виробництвом та використанням дорогоцінних металів, накопиченням золотого запасу України (останнє є предметом діяльності Державного сховища України (далі – Держсховище) та зарахуванням цінностей до Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцін-

ного каміння. Ця функціональна дуалістичність держави зумовлює необхідність розвитку системи заходів, спрямованих на унеможливлення розбалансування «дорогоцінної» галузі та є предметом актуальних наукових досліджень.

Аналіз останніх публікацій. Дослідженню питань функціонування органів публічної влади у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння присвятили свої праці такі науковці, як: К. Єфремова, Г. Іванишина, Є. Кириченко, О. Маліченко, К. Семенюк, Ю. Тітова, І. Шатковська. Розгляду окремих аспектів управління золотовалютними резервами приділяли увагу українські вчені, серед яких – Д. Аксьонов, А. Анікіна, Н. Ковальчук, А. Ковальчук, В. Колісник, Р. Козловський, А. Мороз, А. Матіос та ін. Проте науково-практичні проблеми організації та діяльності такої інституції, як Держсховище, ані крізь призму функціонування органів публічної влади, ані через формування золотовалютних резервів України науковцями не досліджувались.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів організації та діяльності Держсховища. Для досягнення мети було визначено такі завдання:

- з'ясувати функції Держсховища та визначити його роль у формуванні і зберіганні Державного фонду;
- визначити роль Держсховища у процесі володіння державою золотим запасом України;
- дослідити чинне законодавство, яким регламентується порядок організації та діяльності Держсховища;
- за результатами дослідження удосконалити понятійний апарат.

Виклад основного матеріалу. Особливе місце серед вагомих фінансових інструментів держави, покликаних здійснювати стабілізуючий вплив на економіку, має посісти Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України (далі – Державний фонд). Функціонально Державний фонд можна розглядати як певний резерв матеріальних цінностей, створений для забезпечення державних виробничих, наукових, соціально-культурних та інших потреб, що фінансуються з державного бюджету. Повноваження

з формування і зберігання Державного фонду покладено на Державну установу «Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України», що належить до сфери управління Міністерства фінансів України [1]. У разі фактичного здійснення Держсховищем своїх функцій у межах компетенції аналогічні повноваження через законодавчі колізії також формально визначені за вищезазначеним міністерством у ст. 16¹ Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» [2] (далі – Закон № 637/97-ВР). Однак притаманні діяльності Держсховища юридичні суперечності є наслідком того, що такому стабілізаційному інструментарію, як Державний фонд, майже не приділялось уваги ані на загальнодержавному рівні, ані на рівні операційної діяльності зазначеної державної установи. Нормативно-правове забезпечення діяльності Держсховища не змінювалось з 90-х років минулого століття, а матеріально-технічна база для зберігання дорогоцінних металів, каміння є вкрай обмеженою і не забезпечує належного зберігання цінностей, які надходять до нього [3, с. 1]. Одним з перших кроків на шляху підвищення ефективності діяльності Держсховища мав стати наказ Міністерства фінансів України № 393 від 27.03.2017 р., яким затверджено оновлене Положення державної установи «Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України» [4]. Проте, зважаючи на відсутність такого Положення у відкритому доступі, дослідити засади діяльності Держсховища спробуємо через структуру Державного фонду, яка складається з:

- державного запасу дорогоцінних металів;
- державного запасу дорогоцінного каміння;
- оперативного резерву золота;
- Історичного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Державний фонд – це вся сукупність дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, які перебувають у державній власності та відповідно до законодавства зараховані до нього. Перелік доро-

гоцінних металів імперативно визначений, зокрема, Закон № 637/97-ВР регламентує перелік металів, що належать до дорогоцінних – золото, срібло, платина і метали платинової групи (паладій, іридій, родій, осмій, рутеній), при цьому зазначається, що дорогоцінні метали можуть знаходитися у будь-якому вигляді та стані (сировина, сплави, напівфабрикати, промислові продукти, хімічні сполуки, вироби, відходи, брухт тощо). Аналіз законодавства Італії, Швейцарії, Франції, КНР дає можливість резюмувати тотожність переліку дорогоцінних металів, які потрапили під державне регулювання цих країн. Тому дорогоцінні метали, що включаються до Державного фонду, мають конкретні визначені характеристики: рідкісного металевого матеріалу, з високою ринковою вартістю, який не псується і не втрачає своїх якостей, при цьому цінність їх має бути підтверджена експертами. Обов'язок попередньої оцінки цінностей до передачі їх для подальшого розпорядження покладаються на органи (організації), що здійснили вилучення цінностей або зберігають їх. На нашу думку, це є недоцільним, оскільки через відсутність відповідних фахівців органи (організації), відповідно до Порядку обліку, зберігання і розпорядження дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, що переходять у власність держави, затвердженого наказом Мінфіну від 04.11.2004 № 692 (далі – Порядок № 692) [5], мають залучати спеціалістів Державного гемологічного центру України та Державної пробірної служби України – чинного до 2014 року центрального органу виконавчої влади, який здійснював реалізацію державної політики у сфері державного пробірної контролю. До того ж остаточна оцінка цінностей у будь-якому разі віднесена до компетенції Держсховища та має здійснюватися за ринковими цінами, що діють на дату проведення оцінки за залученням тих самих спеціалістів. Відповідно, зазначене призводить до дублювання функцій органів державної влади, нераціонального використання людських та фінансових ресурсів, а колізії – до невизначеності у правовідносинах.

Іншим завданням Держсховища є формування державного запасу дорогоцінного каміння, при цьому дорогоцінне каміння у багатьох країнах нині практично не виступає в ролі матеріальних активів. Закон № 637/97-ВР виокремлює три категорії: дорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення і напівдорогоцінне каміння [2]. У процесі розробки проекту Закону № 637/97-ВР до дорогоцінного каміння законодавець відніс майже всі природні матеріали, законодавчо обмеживши їх вільний рух (наприклад, граніту, до складу якого входить кварц; гематиту, що є залізною рудою). Саме такий перелік можна знайти у термінологічному довіднику СІВЖО (Міжнародної конфедерації виробників ювелірних виробів із золота, срібла, діамантів, дорогоцінних каменів, перлів), але ж його головне завдання – це приведення до єдиних стандартів ювелірної термінології з метою прозорого і чіткого інформування споживачів про продукцію [6]. Законом № 637/97-ВР визначено перелік каміння, більшість якого не становить цінності та не відповідає сучасним критеріям дорогоцінного каміння. Проте як регулювання суспільних відносин, які пов'язані з обігом усього законодавчо визначеного переліку дорогоцінного каміння, цей закон є неефективним, на нашу думку. Крім того, наповнення Державного фонду мінералами, більшість з яких взагалі фактично не має коштовності, рідкості та ліквідності, є ірраціональним. Вищезазначене мало місце у практиці державного управління. Так, за результатами проведення перевірки Рахунковою палатою Держсховищем було заплановане списання з позабалансових рахунків каміння, яке не становить цінності [3, с. 6]. Звісно, до Державного фонду потрапляє, окрім дорогоцінного каміння, також дорогоцінне каміння органогенного утворення й навіть напівдорогоцінне каміння у будь-якому вигляді та стані, які визначені Законом № 637/97-ВР [2]. Таким чином, Українською державою дискредитується сама ідея створення державного запасу дорогоцінного каміння, що може використовуватись як стабілізуючий фінансовий інструмент.

Не можемо погодитися з думкою Ю. Курилюка, експерта-гемолога, бізнесмена, який вважає, що «дорогоцінним камінням логічно було б визнати лише алмази природного походження (масою не менш ніж 1 СТ) у сировині, (не) обробленому вигляді або виробих. Адже діаманти є найпопулярнішим і найліквіднішим камінням, система оцінки їхньої якості досить чітка – є загальноприйняті індикатори ціни. Кольорове ж каміння не підпадає під належним чином деталізовані системи оцінки якості, ціна на нього у більшості країн світу є договірною, а питаннями сертифікації цього каміння переймаються не так органи влади, як асоціації виробників» [6]. Іншу думку має С. Ніколаєнко, фінансовий аналітик Української біржі дорогоцінних металів. Він зазначає, що «якість діамантів може бути засвідчена сертифікатами навіть на нелегальному ринку, але це насправді нічого покупцям не гарантує. Причина тривіальна – перевірити достовірність висновків експерта-гемолога щодо ваги, кольору, чистоти діаманта та його огранювання може лише інший фахівець-гемолог» [6]. Однак не можна до дорогоцінного каміння категорично відносити лише алмази, тим більш через відсутність належного механізму державного регулювання дорогоцінного каміння, що рідко зустрічається у природі. Тому з урахуванням нашого дослідження, викладеного у попередній роботі [7], пропонуємо до дорогоцінного каміння першої групи відносити природні алмази, смарагди, рубіни, сапфіри й олександрити, перли у сирому (природному) і обробленому вигляді, а також прирівняні до них унікальні бурштинові утворення в порядку, що потребує окремої розробки з урахуванням загальнодержавних галузевих нормативно-правових актів. Крім того, можна виділити й другу групу дорогоцінного каміння, до складу якої буде включене дорогоцінне каміння, що пройшло стадію облагороджування. Безліч каменів добувається занадто маленького розміру, з непривабливим кольором, слабо прозорі і не досить міцні. Однак збільшити розмір можливо тільки синтезом, нарощуючи синтетичний корунд на маленький шматочок природного корунду,

використовуваного як опал [13]. Виявляється, що таке каміння не є синтетичним та таким, що ніколи не видобувалося із землі, але і не є природним.

Натепер у ювелірній справі як матеріал для вставок у ювелірні прикраси застосовуються такі штучні (вирощені в лабораторних – промислових умовах) камені: рубін, сапфір, смарагд, аметист, олександрит, цитрин, циркон, шпінель, опал, бірюза, малахіт, гранат, хризоліт, алмаз, лазурит, перли, а також фіаніт – новий матеріал, що не має природних аналогів. За своїми фізико-хімічними властивостями штучне каміння майже ні в чому не поступається природним, а за деякими показниками навіть перевершує їх» [14, с. 17]. Отже, всі поширені методи облагороджування приводять до появи нових, штучно створених матеріалів з новим хімічним складом, зроблених на основі природних мінералів – берилів і корундів, але зовсім не є природними олександритами, рубінами, сапфірами. Є й інші погляди на питання облагороджування каміння, але фактично вони стосуються лише кольору дорогоцінного каміння.

Всесвітньо відомий знавець дорогоцінних каменів швейцарський вчений доктор Едуард Гюбльо до питань облагороджування мінералів висловив таку думку: «Особисто я не бачу причини, через яку ми не повинні поліпшувати якість (тобто колір і чистоту) природних мінералів за допомогою їхнього простого нагрівання. Ми можемо заявити, що природа не завершила роботу зі створення ідеального кольору і чистоти» [15]. Аналогічного погляду на проблему облагороджування дотримуються і вчені-експериментатори американської фірми Дженерал Електрик, яким у 1999 році вдалося здійснити освітлення кольору, тобто наближення його до безбарвного, у жовтуватих і коричнюватих природних алмазах і діамантах [16]. На думку вчених зазначеної фірми, природні алмази під час їх просування до земної поверхні піддаються впливу геофізичних сил, що викликають деформацію атомних зв'язків у їхній кристалічній структурі. Науковці стверджують, що природні алмази під час обробки новим, розробленим їх фірмою методом благо-

роджування спонтанно повертаються до свого первинного стану, а їхня кристалічна структура стає кращою, ніж була в момент їх видобутку.

Майже всі (95–99%) смарагди піддаються обробці оліями чи пластифікаторами. Більшість обробляється, щоб уплинути на проходження світла усередині каміння. Внутрішня будівля смарагда, тріщинувата структура і газово-рідкі включення роблять облагороджування необхідним. Звісно, що облагороджені діаманти неможливо буде визнати як недорогоцінне каміння, яке навіть будучи облагородженим залишається рідкісним та коштовним. Тому виникає необхідність законодавчо врегулювати зазначене питання щодо дорогоцінного каміння другої групи, яке пройшло облагороджування, шляхом введення до Закон № 637/97-ВР авторської дефініції такого змісту: *«облагороджене дорогоцінне каміння – це дорогоцінний природний мінерал, визначений частиною першою цієї статті (дорогоцінне каміння першої групи), який пройшов спеціальну обробку з метою покращення його характеристик»*. Переконані, що це питання потребує чіткої регламентації.

Як наслідок уточнення дефініції, наявну класифікацію дорогоцінного каміння, яка відповідно до Закону № 637/97-ВР поділяє дорогоцінне каміння на: дорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органічного утворення і напівдорогоцінне каміння, можна удосконалити в такий спосіб: природне дорогоцінне каміння першої групи та облагороджене природне дорогоцінне каміння другої групи. Так, з метою формування державного запасу дорогоцінного каміння як ліквідного резерву пропонуємо визначити такий перелік дорогоцінного каміння, що може бути включений Держсховищем до Державного фонду: природні алмази, смарагди, рубіни, сапфіри й олександрити, природні перли в сирому (природному) і обробленому вигляді, а також прирівняні до них унікальні бурштинові утворення та облагороджене дорогоцінне каміння.

Ще однією складовою частиною Державного фонду, що визначена як резерв для забезпечення невідкладних потреб національної економіки, є оперативний

резерв золота. Однак проведена Рахунковою палатою перевірка за період 2014–2016 років встановила, що Держсховищем запаси та резерви дорогоцінних металів для забезпечення поточних і перспективних потреб національної економіки в дорогоцінних металах і дорогоцінному камінні не створювались. Формування Державного фонду проводилося Держсховищем лише за рахунок цінностей, що були конфісковані правоохоронними органами та за рішеннями судів зараховані у власність держави. Всупереч Порядку № 692 [5] до складу Державного фонду зарахована значна кількість цінностей, що мають можливість історичну цінність, однак у складі Державного фонду Історичний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України не формувався і облік його не вівся. Причини – невизначеність Мінфіном додаткових джерел дохідної частини державного бюджету та відповідно забезпечення потреби Держсховища [3, с. 4].

Резерви Державного фонду станом на 2016 рік у вартісному значенні становили 51,2 млн гривень. Конфісковані цінності, що зараховані до Держфонду, обліковувалися на позабалансових рахунках Держсховища і тільки у 2016 році були оприбутковані на балансовому рахунку установи та зараховані до спеціального фонду Державного бюджету України в сумі 49,9 млн гривень [3, с. 4].

Як виявилось, здійснити комплексний статистичний аналіз формування Державного фонду протягом останніх трьох років дуже складно через відсутність офіційної звітності, недотримання Держсховищем принципу гласності, який реалізується в тому числі через обов'язок щодо інформування населення про результати діяльності [8, с. 57]. Лише електронна система закупівель «ПРОЗОРРО» містить дані щодо укладання Держсховищем трьох договорів про закупівлю дорогоцінних металів (афіноване золото у зливках) за період з листопада 2019 р. по листопад 2020 р. на загальну суму 6 443 608,27 грн. Постачальниками виступили МП у формі ТОВ «Соляріс» та ТОВ «Донбас-ВДМ». З огляду на наведене, Держсховище нарівні з НБУ формує золотий запас України, який складається з афінова-

ного золота у зливках, який є державною власністю і становить частину державних золотовалютних резервів України. Діяльність Держсховища із закупівлі дорогоцінних металів у будь-якому вигляді та стані (включаючи афіноване золоте у зливках, що становить золотий запас України) є законодавчо визначеною функцією установи і це кореспондується з думкою вчених, які визначають основною характерною ознакою золотовалютних резервів те, що їх власником є держава [9]. «Це належні державі валютні активи, які включають золото та міжнародні платіжні засоби і можуть бути використані на регулятивні та інші потреби, що мають загальноекономічне значення», – зазначає Б. Адамик [10, с. 158]. Таким чином, золотовалютними резервами України управляє не лише НБУ [10], але й Мінфін, через що виникає ціла низка законодавчих неузгодженостей. У зв'язку з особливим статусом та стратегічним значенням золотовалютних резервів для України рішення щодо їх обсягу, розміщення і використання мають прийматися Урядом України, як і у більшості європейських країн. Саме тому пропонуємо визначити Держсховище як державну установу, діяльність якої спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику. Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України забезпечує закупівлю за рахунок державного бюджету, приймання, експертизу, зберігання, облік дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння у будь-якому вигляді та стані, а також їх продаж за потреби, визначеної Кабінетом Міністрів України.

У структурі Державного фонду державний золотий запас України окремо не визначений, а розпорядження ним здійснюється Мінфіном за одним Порядком [12] нарівні з напівдорогоцінним камінням за загальновизначеними цілями. При цьому Закон України «Про Національний банк України» визначив золотовалютні резерви як резерви країни, відображені у балансі Національного банку України, що включають у себе активи, визнані світовим співтовариством як міжнародні та призначені для міжнародних розра-

хунків. Тому постає науково-практичне питання: чи золотий запас України, який відображений на балансових рахунках Держсховища, не є частиною державних золотовалютних резервів України?

Висновки. Таким чином, формування Державного фонду запропоновано здійснювати дорогоцінними металами: золотом, сріблом, платиною і металами платинової групи (паладій, іридій, родій, осмій, рутеній) у будь-якому вигляді та стані (сировина, сплави, напівфабрикати, промислові продукти, хімічні сполуки, вироби, відходи, брухт тощо) та дорогоцінним камінням: природними алмазами, смарагдами, рубінами, сапфірами й олександритами, природними перлами у сирому (природному) й обробленому вигляді, а також прирівняними до них унікальними бурштиновими утвореннями та облагородженим дорогоцінним камінням.

Визначено, що частина державного золотого запасу перебуває в (розпорядженні) управлінні Держсховища; Державний фонд становить частину золотовалютних резервів української держави. Виокремлено державний золотий запас України у структурі Державного фонду та запропоновано розробити окремий порядок його поповнення, зберігання та використання. Запропоновано авторське визначення дефініції «Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України» як державної установи, діяльність якої спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику. Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України забезпечує закупівлю за рахунок державного бюджету, приймання, експертизу, зберігання, облік дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння у будь-якому вигляді та стані, а також їх продаж за потреби, визначеної Кабінетом Міністрів України.

Виокремлено необхідність комплексного аналізу та внесення змін у чинне законодавство, яке регламентує облік, зберігання і розпорядження дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, що перебувають у власності держави.

У ході дослідження виникла нагальна необхідність налагодження узгодженої взаємодії, чіткого розмежування цілей, функцій і відповідальності НБУ, Мінфіну, Держсховища та Кабінету Міністрів України під час здійснення управління золотовалютними резервами України.

Список використаної літератури:

1. Про створення Державного сховища дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 1998 року № 321. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-98-%D0%BF>.
2. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України від 18 листопада 1997 року № 637/97-ВР. *Урядовий кур'єр*, 11.12.97. № 230–231.
3. Рішення «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державним сховищем дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України» № 8-6 від 28.03.2017 року / Рахункова палата. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/8-6_2017/R_RP_8-6_2017.pdf.
4. Лист «Про вжиті заходи за результатами перевірки Рахункової палати» № 72001-01-05/234 від 27 квітня 2017 року / Державна установа «Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння». URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/8-6_2017/234.pdf.
5. Про затвердження Порядку обліку, зберігання і розпорядження дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, що переходять у власність держави : Наказ Міністерства фінансів України від 04 листопада 2004 № 692. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/za513-04#Text>.
6. Дементьев С. Третій зайвим не буває. *Контракти*. 2007. № 10. С. 4.
7. Тітова Ю.О. Щодо особливостей адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінного каміння в Україні. *Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих учених* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк, 25 лютого 2011 р.). Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2011. С. 88–94.
8. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність / Ю. Тодика, В. Серьогін. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1(12). С. 57–58.
9. Мороз А.М. Національний банк і грошово-кредитна політика : підручник / за ред. А.М. Мороза, М.Ф. Пуховкіної. Київ : КНЕУ, 1999. 368 с. URL: <http://banking.uabs.sumdu.edu.ua/images/department/banking/elektro/81.pdf>.
10. Адамик Б.П. Центральний банк і грошово-кредитна політика : підручник. Тернопіль : Карт-бланш, 2007. 393 с.
11. Закон України «Про Національний банк України» (Із змінами, внесеними згідно із чинними законами). *Вісник Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 49.
12. Про порядок продажу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння з Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння : Постанова Кабінету Міністрів від 07 травня 1998 року № 653. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/653-98-%D0%BF#Text>.
13. Современное облагораживание драгоценных рубинов и сапфиров. URL: <http://www.webois.org.ua/jewellery/stones/games120.htm>.
14. Новиков В.П. Ручное изготовление ювелирных украшений / В.П. Новиков, В.С. Павлов. Ленинград : Политехника, 1991. 208 с.
15. Бриллианты: вся правда о них. URL: <http://www.awros.ru/kamni/129.html>.
16. Иванников А. Раскрыть все «тайны» покупателям. *Ювелирное обозрение*. 2002 г. № 4. URL: <http://www.almaz-holding.ru/news/3545/stones/4189.html>.

Titova Yu. Principles of organization and activity of the State Saving-Room of precious metals and precious stones of Ukraine

It is the first time the article researches the principles of organization and activity of the State Saving-Room of Ukraine. Practical problems of formation of the State Fund of Precious Metals and Precious Stones of Ukraine are considered. The necessity of narrowing the list of precious stones that may fall into the State Fund of Precious Metals and Precious Stones of Ukraine has been proved. A new classification of precious stones is proposed, which should ensure the liquidity of the State Fund formed by precious stones. The author's definition of the refined precious stone is given. It was determined that part of the state gold reserves is managed by the State Saving-Room. It was found that the state gold reserves of Ukraine in the structure of the State Fund are not separated, there is no procedure for its replenishment, storage and use. Attention is paid to pointlessness of preliminary estimate of values to the transmission of them for a further order by organs (by organizations) that carried out the exception of values or keep them, by a consequence what duplication of functions of public authorities, inefficient use of human and financial resources. Attention is separately accented on the problem of absence of the proper dataware, the shortage of statistical information that hampers to possibility of analysis of forming of the State fund. It is proposed to clarify the definition of "State Saving-Room". In a result it is distinguished list of state organs and educed urgent problem of adjusting of effective mechanism of their cooperation during realization of management of Ukraine gold-value backlogs. It is marked the necessity of complex analysis and making alteration for a current legislation, that regulates turnover of precious metals and jewels that are in property of the state.

Key words: State Saving-Room of Ukraine, State Fund of precious metals, precious stones, gold and foreign exchange reserves, gold reserve.

УДК 35:351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.40>**Т. В. Хайлова**

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та публічного управління
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

О. В. Роженко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного та господарського права
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ФУНКЦІОНАЛЬНА ЗАЛЕЖНІСТЬ ВЛАДИ ТА ОСОБИСТОСТІ В МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОГО (ДЕРЖАВНОГО) УПРАВЛІННЯ

У статті представлений системний функціональний підхід щодо дослідження взаємозв'язку влади та особистості, сформовано механізм публічного (державного) управління, що дає можливість чіткого визначення прямих і зворотних зв'язків. Виявлено можливість прямих і зворотних зв'язків, необхідність їх адекватності системи та пропорційності за масштабами. Формалізовано функціональна залежність влади і особистості, сформульовані її суперечності. Надано визначення процесу функціональної взаємодії влади і особистості, виокремлено фундаментальні умови такого механізму. У ході дослідження встановлено, що прямі зв'язки виходять від держави, зворотні – від особистості. Визначено, що державна влада формує сферу свого впливу, рівень її професійної компетентності і моральної відповідальності варіюється. Здійснено аналіз існуючих уявлень про структуру механізмів державного управління. Увагу приділено питанням реалізації публічної політики у процесі забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади та особистості. Для досягнення поставленої мети дослідження як теоретичну та методичну базу використано систему загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: діалектичний метод наукового пізнання – для дослідження взаємозв'язку влади і особистості, методи причинно-наслідкового аналізу – для формування механізму публічного (державного) управління за системним функціональним підходом; системно-структурний метод – для формування характеристик елементів системи функціональної залежності влади та особистості; аксіоматичний метод – для визначення прямих і зворотних зв'язків. Сформовано характеристики елементів функціональної залежності влади та особистості. Здійснено чітке розмежування функцій влади та особистості. Встановлено, що зв'язок між державою та особистістю здійснюється через регіон та суб'єкт господарювання. Запропоновано механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом, а саме сформовано прямі та зворотні зв'язки, встановлено формалізацію їх направленості та представлено у процесі узгодження інтересів влади та особистості. Визначено, що громадянське суспільство у взаємовідносинах із державою становить сукупність рівноправних та вільних громадян. Через механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом забезпечуються межі самореалізації інтересів особистостей.

Ключові слова: механізми державного управління, функціональна залежність, влада, особистість, законодавство, суб'єкти управління, відповідальність.

Постановка проблеми. Протиріччя між особистістю та владою – одна з корінних причин розбалансованості публічного (державного) управління, що може приховувати в собі вірогідність наростаючих сьогодні соціальних вибухів і катастроф. Посилення цього протиріччя, розпорошення відповідальності опонентів веде до деградації особистості, до посилення апатії людини, до зміцнення помилкових цінностей, що і є, в кінцевому рахунку, причиною антисоціальної поведінки, наростаючою агресивності, виникаючих військових конфліктів, міжнаціональної ворожнечі.

Влада у своєму прагненні до «демократії» так деформувала соціальну політику, що багато людей сьогодні не відчувають задоволення від життя, не знайшли свого місця в ній, бачать багато несправедливості, але нічого не можуть змінити. Наприклад, хотіли б себе реалізувати у творчій професії, але все життя змушені тільки заробляти гроші на життя. Подібний стан свідчить, що створити новий тип соціального управління на такій основі неможливо. Питання взаємин державної влади і особистості – це одне із ключових питань соціуму, від якого залежить його політично-економічна облаштованість і стабільність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження взаємодії державної влади і особистості, як бази для створення ефективної системи державного управління, є в Україні відносно новим питанням, вивченню теоретичних основ якого поки що приділена недостатня увага. У контексті взаємодії державної влади і особистості механізм зворотних зв'язків – це в першу чергу механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки у другу – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного із громадянством її вирішення, можливість консолідувати соціум і підвищити ефективність державного управління.

Л. Приходченко вважає, що в механізмах публічного (державного) управління можна виділити цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові частини. Вона зазначає, що цільова складова частина є первинним елементом структури механізму. Правова

частина другої складової частини визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової частини формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління [1].

Т.В. Бельська зазначає, що формування і розвиток організаційної структури взаємовідносин держави та суспільства у процесі модернізації державного управління в Україні має відбуватися за наявності мети, дієвого механізму реалізації запланованих заходів та елементів управління, за допомогою яких відбуватиметься процес взаємопроникнення суб'єкта та об'єкта державного управління [2].

За твердженням В. М. Алексеєва, «сучасна держава вже не тільки і не стільки апарат підкорення і примушення, а насамперед – інститут вирішення і попередження соціальних проблем і агент зі створення умов для розвитку суспільства, соціальних організацій і людини, а також система планування, організації та координації соціального розвитку» [3].

Формування механізму взаємодії – це складний, системний процес, тому що хоча і не існує єдиної й універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави, як представника громадянського суспільства, а не навпаки. Громадянське суспільство і держава перебувають у процесі постійного розвитку, а тому питання їх співвідношення і взаємодії завжди зберігають свою актуальність.

Метою статті є аналіз взаємозв'язку влади та особистості, формування механізму публічного (державного) управління за системним функціональним підходом.

Виклад основного матеріалу. Державне управління і громадянське суспільство несуть у собі суспільну основу, існують у рамках єдиного комунікаційного поля держави. Розроблення і реалізація функціональної залежності влади і особистості в механізмі державного управління може стати основним концептуальним еле-

ментом накопичення потенціалу розвитку, виділення пріоритетів, введення всіх соціально-економічних програм у рамки цілісного управління країною, регіоном, містом як складними соціальними системами.

У результаті системного функціонального підходу до дослідження взаємозв'язку влади і особистості з'являється можливість чіткого визначення прямих і зворотних зв'язків, де вони змістовно адекватні системі і за масштабами пропорційні, що і є підставою для оздоровлення як суспільної свідомості, так і державної влади. Остання сьогодні як ніколи потребує чіткої стратегії своєї поведінки в суспільстві у виробленні зовнішньої політики і сучасної парадигми національної єдності країни.

Якщо державна влада «перестає бути інтелектуальним і організуючим центром суспільства, не відбиває його корінних потреб і інтересів, відстає у своїх діях від розвитку його духовного потенціалу» [4], то відбувається відрив влади від суспільства і, тим більше, від особи.

До державної влади відноситься все, крім законодавства і суду. Закон не може передбачити все, тому встановлює загальні норми для життя держави, але в межах цих норм повинна діяти адміністрація, не тільки свідомо і розумно, але і вільно. Тому діяльність адміністрації не зводиться до одного тільки виконання законів. В області управління є як виконання – просте здійснення приписів закону, так і урядова діяльність – як ініціатива і розпорядження в рамках закону, яка здійснює керівництво зовнішньою і внутрішньою політикою держави.

Залежно від сфери реалізації держава виконує **внутрішні** і **зовнішні** функції.

Внутрішні функції включають:

– економічну функцію, проявляється в організації, координації, регулюванні економічних процесів за допомогою непрямих методів державного управління (податкової і кредитної політики), а також прямих (створення стимулів економічного зростання і здійснення санкцій);

– політичну функцію, пов'язану зі здійсненням політичної влади, вироблення програми, цілей розвитку суспільства, забезпеченням політичної стабільності та ін.;

– соціальну функцію, яка включає: справедливий розподіл доходів між різними соціальними верствами і групами через введення прогресивного оподаткування; створення відповідних умов для розвитку особистості, її творчих здібностей; реалізацію прав на змістовний працю для кожної працездатної людини, в процесі якого розвиваються його організаторські, інтелектуальні та творчі здібності; високий рівень матеріального добробуту і задоволення духовних потреб; захист громадян від негативних аспектів механізму ринкової економіки; - недопущення соціальних конфліктів [5].

Зовнішні функції включають оборону країни, функцію взаємовигідного співробітництва, дипломатичну та ін.

Особистість у своїй основі являє єдність відтворювальної, соціокультурної і політичної функції. Високопродуктивний і творчий працівник – це, як правило, політично активний громадянин. І сучасна держава свідомо йде на певний розвиток політичної культури своїх громадян не тільки з метою збільшення своїх прибутків, підвищення економічної ефективності, але і з тим, щоб удосконалювати механізми громадського саморозвитку.

Суперечливість функціональної залежності влади і особистості проявляється вже під час виконання економічної функції. Деформація стимулів до праці (розрив у доходах громадян, розрив між працею та її оплатою, розрив між легальними доходами і споживанням), відсутність ідеології і прикладів морального ставлення з боку органів влади (розрив між суспільством і державою) визначили споживацьке ставлення особистості до виконання його економічної і політичної функцій.

Механізм державного управління в центр уваги ставить конкретні проблеми економічного, політичного і соціального розвитку. Завдяки цій орієнтації розвиток суспільства відбувається без соціальних і екологічних катаклізмів і загострення суспільних відносин [6]. Процес функціональної взаємодії влади і особистості – вироблення компромісного рішення для досягнення суспільного консенсусу з актуальних і потенційних проблем розвитку. Фундаментальні

умови функціонування такого механізму служать синхронні дії влади, державних установ, економічних суб'єктів. Адекватний механізм розвитку суспільства дозволяє контролювати держава за допомогою права і активності особистості.

Управління країною повинно базуватися і здійснюватися на науковій основі. Тільки за цієї умови вона стає професійною. Воно повинно стати відкритим суспільству і, отже, бути зрозумілим йому. Спонтанні непередбачувані дії влади породжують апатію суспільної свідомості, «знижують активність громадян у здійсненні необхідних змін у суспільстві. Мляве суспільне створення і суспільні відносини, падіння почуття громадянської відповідальності і духовності створюють умови для функціонування безконтрольної політичної влади, підштовхують владу до вирішення суспільних проблем силовими методами, сприяють порушенню законів самою владою, виключають діалогові методи вирішення спірних питань в суспільному житті» [2].

Таким чином, проблема функціональної залежності державної влади та особистості стала об'єктом наукового аналізу. Постійно змінюється суспільство, суспільна свідомість, нові парадигми суспільного розвитку ініціюють зміну влади, її змісту і функцій, роблять її більш цивілізованою, здатні відображати корінні інтереси суспільного життя. Але цього не відбувається, тому що стратегічні напрямки розвитку, запропоновані владою, або помилкові, неспроможні, або вироблені без участі всього населення, всіх суб'єктів управління.

Сьогодні державна влада є організуючим центром суспільства, органом управління суспільними процесами (існують прямі зв'язки), але повинно мати місце розуміння суспільства (наявність зворотних зв'язків) щодо: вектору розвитку самої влади, її підґрунтя і якою мірою воно відповідає суспільним інтересам, відповідає парадигмі національної єдності. Відповіді на ці питання дозволяють характеризувати легітимність влади,

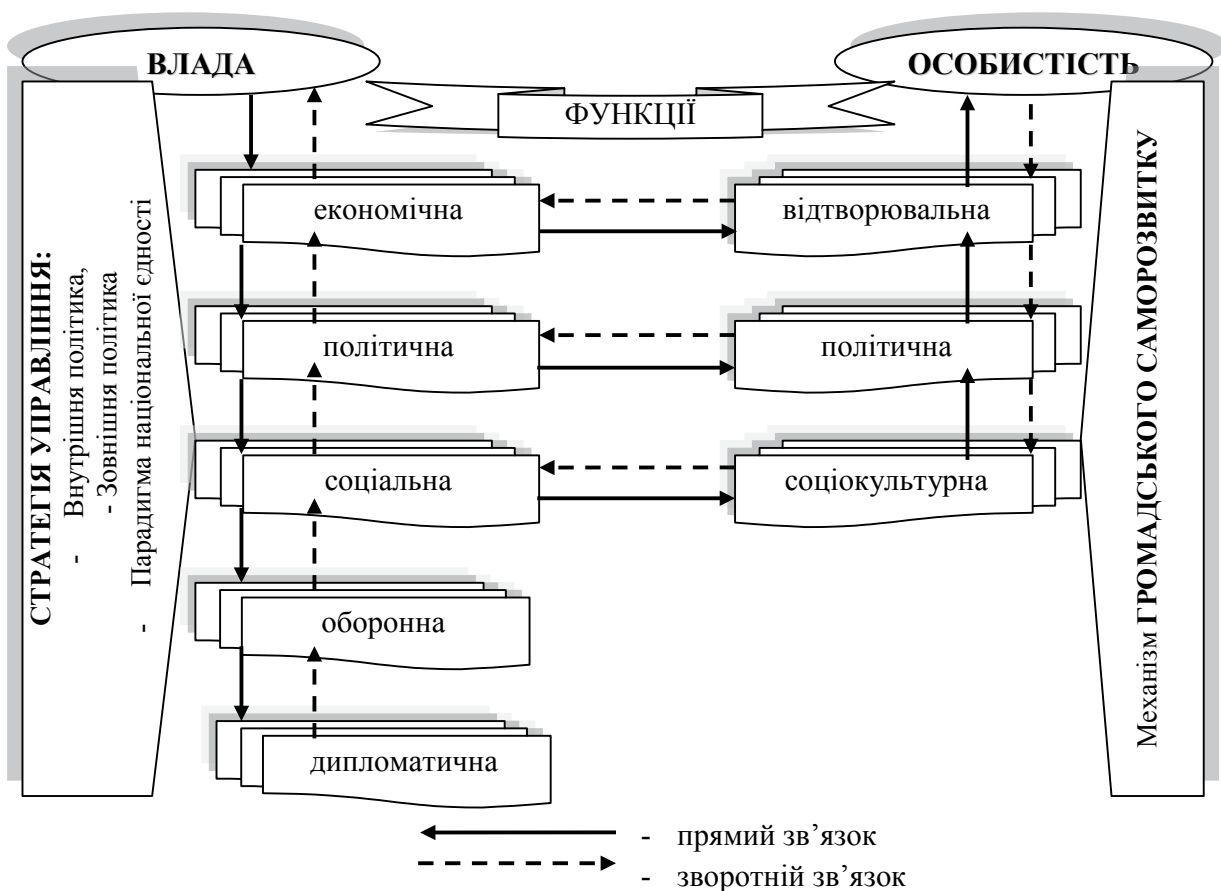


Рис. 1. Механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом

її демократичності та відповідальності перед суспільством. Влада може «вести» суспільство за спільно з ним визначеним курсом, який відповідає вимогам загальних законів соціального розвитку, або може «вести» «на шлях тупикового розвитку, застарілих уявлень, сформованих не в інтелектуальному діалозі з суспільством, а в коридорах самої влади» [3].

Для забезпечення різновекторного діалогу держави з особистістю, для формування та розвитку як прямих, так і зворотних зв'язків між цими суб'єктами сформовано механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом, який характеризується, зокрема, наявністю двосторонньої залежності між функціями, що виконуються владою та особистістю (рис. 1).

Управління держави – це процес узгодження інтересів різних суспільних структур і соціально різнорідних груп (верств, класів) народу. Тому управління – завжди політика. Управління, через взаємопов'язання спонукань і обмежень, здійснюється таким чином, щоб забезпечити узгодження інтересів різних особистостей (груп). Суттєвою рисою управління є відповідальність (примус), яке реалізується в адмініструванні. Держава управляє шляхом збалансованості прав і обов'язків в межах реалізації відповідальності [7]. За невідповідності прав і обов'язків відповідальність не виникає. Тоді держава «панує»: «відповідальність приписується із зовні».

Таким чином, владарювання і управління висловлює взаємодію між суб'єктами управління і особистістю із приводу формування органів управління, контролю і впливу на їх діяльність. Це відповідає принципу народовладдя, коли між суспільством і державою встановлено глибокий і постійний взаємозв'язок [8].

Держава зверху вниз управляє особистістю, яка є системою прямого зв'язку. Усе, що йде від держави – прямі зв'язки, все що йде від особистості, – це зворотний зв'язок. І ця система ефективна, якщо є пропорційність прямих і зворотних зв'язків, де вони змістовно адекватні і за масштабами пропорційні. У випадку, коли пропорції порушуються, вся інша система, згідно

з законом гомеостазу, виживає, підлаштовується або пригнічує його, якщо нове народжене навколишнім середовищем. Проблема полягає в тому, як налагодити зворотний зв'язок. Як правило, окрема особа не може подавати сигнали. Сума особистостей формує народ, структурований за різними ознаками. А найближче до народу (особистості) знаходиться регіон.

Отже, зв'язок між державою (макрорівень) і особистістю (нанорівень) здійснюється через регіон (мезорівень) та суб'єкт господарювання (макрорівень), які здатні транслювати на самий верхній рівень різні відхилення, що відбуваються в суспільстві. Звідси можна побачити подвійну природу регіональних органів та суб'єктів господарювання, що відповідає науково-практичним положенням забезпечення їх економічної безпеки, згідно з [9]: з одного боку, вони повинні дотримуватися інтересів населення даної території, а з іншого боку – загальнонародні інтереси через реалізацію волі держави.

Ця суперечливість вимагає дозволу через чітке розмежування функцій органів влади. Саме «функціональний підхід дозволяє виділити цілісні організовані системи серед всіх інших об'єктів і їх сукупностей» [6]. Особистість здійснює управління через функції управління, делегуючи їх органами державної влади та породжуючи відповідну організаційну структуру. Структура органів управління забезпечує декомпозицію функцій у часі і просторі. Права особистості, закріплені Конституцією, породжують обов'язки (функції), відповідальність органів управління. Вони ж, у свою чергу, делегуються на всі рівні органів управління громадянам, територіям, спілкам та асоціаціям, малим і середнім підприємствам. Це зміцнює матеріально-фінансову та правову базу органів місцевого самоврядування, які все більш активно впливають на правильне використання ресурсів територій (соціальних, духовно-культурних, управлінських і т.п.), а не тільки природних.

Висновки і пропозиції. Держава, як соціальний інститут, виникає насамперед із потреби задоволення інтересів суспільства, забезпечення прав і свобод кожної особистості. Сьогодні головною умовою

виживання держави є прискорення темпів соціального прогресу, підключення до вирішення проблем колективного розуму, інноваційних результатів регулювання соціального простору, досягнення соціальної рівноваги. Від культури і політичної поведінки суб'єктів управління залежать напрямки соціального прогресу. Державна влада формує сферу свого впливу, рівень її професійної компетентності і моральної відповідальності варіюється. Державна влада покликана підняти активність своїх громадян у вирішенні наявних проблем, але, всупереч, виключає їх від адекватного регулювання, притупляє пильність, що погрожує не передбачуваними наслідками. Державна влада, що логічно, повинна бути під контролем суспільства, зокрема, засобами інформаційних технологій, що дозволяють доступ до для будь-якого громадянина країни. Ураховуючи зворотній зв'язок від особистості, суб'єктами державного управління повинні прийматися та реалізовуватися рішення, нести за них відповідальність. Запропонований регулюючий вплив передбачає додаткові матеріально-фінансові й інтелектуальні витрати, але підвищує вірогідність ефективної протидії збурюючим впливам зовнішнього середовища.

Таким чином, громадянське суспільство – саморегульована система, що у взаємовідносинах із державою становить сукупність рівноправних та вільних громадян, їхніх добровільних об'єднань, які перебувають у відносинах конкуренції та солідарності поза безпосереднім впливом держави, яка через механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом забезпечує межі самореалізації інтересів особистостей, їхніх об'єднань та підтримку їх інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 108–110.
2. Бельська Т.В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія. Київ : ВАДНД, 2016. 300 с.
3. Алексеев В. М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія. Чернівці : Технодрук, 2012. 344 с.
4. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ, 2016. 36 с.
5. Машков А.Д. Теорія держави і права: підручник. Київ : ВД «Дакор». 2014. 492 с.
6. Лашук О.С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень : дис. ... канд. наук. з держ. упр. Чернівці, 2019. 183 с. URL : https://www.stu.cn.ua/media/files/pdf/dis/dis_lashuk.pdf.
7. Хайлова Т.В. Подолання неузгодженості інтересів держави та підприємницьких структур як фактор забезпечення економічної безпеки. *Сучасні проблеми державного управління різними сферами і галузями економіки: збірник наукових праць*. Донецьк : ДонДУУ, 2011. Т. XI. Вип. 202. С. 90–98.
8. Бондаренко І. Владно-управлінські відносини в системі державного управління України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. № 4. С. 188–193.
9. Роженко О.В. Управління підприємством на основі забезпечення його економічної безпеки : дис. ... канд. екон. наук. Одеса, ОНПУ. 2017. 241 с.

Khailova T., Rozhenko O. Functional deposit of government that features in the mechanism of the public (duster) management

The article presents a systematic functional approach to the study of the relationship between government and the individual, formed a mechanism of public (state) governance, which allows a clear definition of direct and feedback. The possibility of direct and feedback, the need for their adequacy of the system and proportionality in scale is revealed. The functional dependence of power and personality is formalized, its contradictions are formulated. The definition of the process of functional interaction of power and personality is given, the fundamental conditions of such a mechanism are singled out. The study found that direct connections come from the state and feedback from the individual. It is determined that the state power forms the sphere of its influence, the level of its professional competence and moral responsibility varies. The analysis of existing ideas about the structure of public

administration mechanisms is carried out. Attention is paid to the implementation of public policy in the process of ensuring effective interaction between public authorities and the individual. To achieve the goal of the study as a theoretical and methodological basis used a system of general and special methods, namely: dialectical method of scientific knowledge – to study the relationship of power and personality, methods of causal analysis – to form a mechanism of public (state) systemic management. functional approach; system-structural method – for the formation of the characteristics of the elements of the system of functional dependence of power and personality; axiomatic method – to determine the direct and feedback. The characteristics of the elements of functional dependence of power and personality are formed. There is a clear distinction between the functions of power and personality. It is established that the connection between the state and the individual is carried out through the region and the business entity. The mechanism of public (state) management according to the system functional approach is offered, namely direct and feedback connections are formed, formalization of their direction is established and presented in the process of coordination of interests of the power and the person. It is determined that civil society in relations with the state is a set of equal and free citizens. Through the mechanism of public (state) management according to the system functional approach the limits of self-realization of interests of individuals are provided.

Key words: mechanisms of public administration, functional dependence, power, personality, legislation, subjects of management, responsibility.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.41>

І. І. Хожило

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Є. І. Бородін

доктор історичних наук, професор,
перший заступник директора
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

В. Г. Шевцов

аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОБЛАСНА СТОМАТОЛОГІЧНА ПОЛІКЛІНІКА ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ: НОВІ ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ

У статті розглянуто актуальні питання управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні, зокрема досвід Дніпропетровської області в організації надання стоматологічної допомоги населенню в умовах децентралізації влади та реформування медичної галузі. Здійснено аналіз основних засад заснування, розвитку та організаційних змін в історії обласної стоматологічної поліклініки. Визначено, що активний розвиток стоматологічної служби України в контексті європейських та світових стандартів стоматологічної допомоги розпочався після 2002 р. із прийняттям спеціалізованої національної програми. Програма стала стратегічною основою для формування та реалізації нової державної політики України в галузі стоматологічного здоров'я за такими напрямками: координація роботи стоматологічних закладів незалежно від форм власності (державний, муніципальний та приватний сектор); розширення міжнародної співпраці з метою обміну досвідом надання стоматологічної допомоги населенню; розвиток системи стоматологічного навчання. Надано характеристику співвідношення публічних та приватних навчальних закладів із підготовки стоматологів у країнах ЄС та в Україні. На регіональному рівні обласна стоматологічна поліклініка реалізувала нову державну політику в галузі стоматологічного здоров'я. Обґрунтована ключова роль цієї установи в підготовці медичних кадрів стоматологічного профілю, та визначені нові функції та завдання для органів місцевого самоврядування щодо організації надання стоматологічної допомоги населенню в обласному центрі. За моделлю централізованого управління обласна стоматологічна поліклініка виконувала такі основні функції: надання стоматологічної допомоги, планування, мотивація медичного персоналу, контроль. В умовах децентралізованої моделі управління обласна стоматологічна поліклініка має нові функції: консультативне забезпечення реформування медичної галузі; розробка та впровадження

регіональних програм стоматологічної допомоги; координація діяльності стоматологічних закладів усіх форм власності; спілкування з пацієнтами та органами влади; експертиза; підприємництво; замовлення іноземних спеціалістів; делегування спеціалістів на стажування за кордоном; функція навчальної бази медичних університетів; наукова платформа для обміну досвідом та наукових досліджень.

Ключові слова: державне управління у сфері охорони здоров'я, органи місцевого самоврядування, обласна рада, функції управління охороною стоматологічного здоров'я, обласна стоматологічна поліклініка, медична реформа.

Постановка проблеми. Упровадження ринкових форм господарювання у всіх сферах життєдіяльності суспільства вимагає особливої уваги до соціальної сфери з боку органів влади, адже вона виступає як складний самостійний об'єкт, що потребує відповідної організації і управління. До її складу входять різні організації, установи та заклади комунальної форми власності, що розташовані на певній території (обласний центр, місто, район тощо). Саме соціальна сфера забезпечує надання населенню широкого спектру соціальних послуг щодо освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, організації побуту, дозвілля та відпочинку тощо. Фінансування цих комунальних об'єктів соціальної сфери здійснюється, переважно, за кошти місцевих бюджетів. Тож, вочевидь, соціальна сфера набула в ринкових умовах нових можливостей щодо удосконалення змісту діяльності, умов розвитку та запровадження новітніх змін у покращенні якості життя населення України [1]. Це стало можливим за рахунок упровадження в середовище сучасної соціальної системи пріоритетних принципів ринкової економіки, а саме: колективної і приватної власності, вільного ціноутворення, свободи підприємницької конкуренції, суверенітету споживача, обмеження державного втручання в регулювання бізнесу, пом'якшення державної податкової політики, створення привабливого інвестиційного клімату тощо. Усе це забезпечує формування нових тенденцій розвитку соціальної сфери та змінює її роль і суспільне призначення, адже в сучасному світі соціальна сфера виробляє більшість соціально значущих послуг [2]. Завдяки цьому соціальна сфера активно перетворюється на продуктивний сектор економіки, що суттєво впливає на економічний розвиток міста, регіону та країни в цілому [3]. Однією з потужних складо-

вих частин соціальної сфери є система охорони здоров'я та її складова частина – стоматологічна допомога.

Стратегія ВООЗ у сфері охорони здоров'я визначила групу хронічних неінфекційних захворювань як надзвичайно важливий пріоритет. І в цій групі особливе місце посідає царина стоматологічного здоров'я [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема профілактики захворювань порожнини рота за останні роки постала надзвичайно актуальною проблемою, яка за своїми масштабами та наслідками вже виходить за рамки суто галузевої, тобто медичної проблеми. Її розв'язання потребує дедалі активного втручання не тільки органів галузевого управління, тобто МОЗ України, але й органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників наукової медичної спільноти та власне лікарів-стоматологів.

За даними статистичного обліку, в Україні щорічно здійснюється близько 43 млн візитів-звернень за стоматологічною допомогою. При цьому кожен другий українець потребує санації порожнини рота. Близько 83% візитів від 43 млн. припадає на державні або комунальні установи, і близько 17% всіх візитів проводиться в установах приватної медичної практики. Тобто в структурі надання стоматологічної допомоги державний та комунальний сектор є провідною ланкою в задоволенні потреб громадян щодо отримання медичних послуг [5]. Як предмет наукових досліджень у галузі науки «Державне управління» цей напрям висвітлювався в наукових працях Білінської М., Бедрик І., Гордієнко С., Карамішева Д., Ляхової Н., Павленка О., Савчук О., Слабкого Г., Удовиченко Н., Чорноротова О. та ін. Однак ще залишається досить багато питань, що потребують здійснення подальших досліджень у цьому напрямку.

Мета статті – дослідження нових функцій та завдань обласної стоматологічної поліклініки як суб'єкта управління у сфері забезпечення стоматологічної допомоги населенню в Україні в умовах децентралізації влади та реформи галузі охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стоматологічне здоров'я є невід'ємною частиною загального здоров'я як окремої людини, так і суспільства в цілому. І реформування медичної галузі неможливо без реформування служби стоматологічної допомоги, яка сьогодні розвивається надзвичайно динамічно в конкурентному середовищі медичних послуг. В Україні показник стоматологічної захворюваності серед дорослих і дітей сягає 93%, а значить, саме така частка населення країни потребує стоматологічної допомоги. В особливо скрутному становищі перебувають жителі сільських населених пунктів через територіальну віддаленість населених пунктів від медичних центрів.

Собівартість надання стоматологічної допомоги завжди була високою, але раніше велику частину цих витрат брала на себе держава. Досвід вирішення цієї проблеми в інших країнах свідчить, що найбільших результатів можна досягти завдяки своєчасному проведенню цілеспрямованих профілактичних заходів, організованих на державному рівні за рахунок цільового фінансування із центрального та місцевих бюджетів.

Обласна стоматологічна поліклініка як суб'єкт управління у сфері забезпечення стоматологічної допомоги населенню завжди відігравала особливу роль. Тож дослідження її функціональних можливостей у період реформування розглянемо на прикладі Дніпропетровської області як пілотного регіону реформ у галузі охорони здоров'я.

Дніпропетровська обласна стоматологічна поліклініка має давню історію свого створення, реорганізації та розвитку і сьогодні функціонує як сучасний спеціалізований лікувально-профілактичний заклад. Заклад було створено рішенням Дніпропетровської обласної Ради народних депутатів, згідно з наказом профільного міністерства [6]. В організаційному

плані реалізація міністерського наказу про створення в області самостійного лікувально-профілактичного закладу стоматологічного профілю передбачалось на засадах реорганізації однієї стоматологічної поліклініки обласного центру. Однак на Дніпропетровщині орган місцевого самоврядування (Обласна Рада народних депутатів) запропонував інший механізм, а саме виділення профільного структурного підрозділу (стоматологічне відділення) зі складу Дніпропетровської обласної клінічної лікарні ім. Мечникова в самостійну юридичну особу. Тобто створення обласної стоматологічної поліклініки остаточно відбулося у січні 1980 року на засадах реорганізації відділення багатопрофільного медичного закладу третього рівня надання медичної допомоги. При цьому на базі обласної лікарні залишилось стоматологічне стаціонарне відділення щелепно-лицьової хірургії. До складу ж обласної стоматологічної поліклініки було прикріплено населення спального району обласного центру (ж/м Тополя) та надане окреме приміщення з метою покращення надання та підвищення рівня доступності стоматологічних послуг для населення територіально відділеного району обласного центру.

Із моменту свого існування обласна стоматологічна поліклініка має статус медичного закладу третього рівня надання високоспеціалізованої амбулаторної стоматологічної допомоги, розрахована на 340 відвідувань на добу. З 1984 року у складі поліклініки, окрім базових відділень терапевтичного та хірургічного профілю, працює реанімаційно-анестезіологічна бригада з наданням анестезіологічного супроводу лікування, видалення зубів, хірургічних операцій та підготовки до зубопротезування.

У функціональному плані, згідно з наказом профільного міністерства, на новостворений обласний заклад покладались функції організаційно-методичного керівництва усією стоматологічною службою області [6]:

1) здійснення організаційно-методичного керівництва стоматологічними поліклініками, відділеннями та кабінетами, розташованими на відповідній території;

2) проведення аналізу захворюваності на території, розрахунку потреб у стоматологічній допомозі та розроблення заходів, спрямованих на її вдосконалення;

3) організація виїздів фахівців у населені пункти сільської місцевості для проведення в них всього комплексу лікувально-профілактичних заходів.

Тобто наприкінці 80-х років у радянській системі управління панувала централізована модель управління стоматологічною допомогою. Приписи міністерства наголошували на тому, що з метою раціонального використання стоматологічних кадрів для централізації стоматологічної допомоги в стоматологічних поліклініках необхідно забезпечити: поступовий перехід до дільничного принципу обслуговування населення; 2-змінну роботу стоматологічних поліклінік, відділень і кабінетів, звернувши особливу увагу на забезпечення допомоги в суботні, недільні та святкові дні; цілодобову стоматологічну допомогу за екстремними показаннями в одній зі стоматологічних поліклінік (відділень) у великих містах.

Централізація управління стоматологічною допомогою базувалась також на забороні приватної стоматологічної практики. Згідно з наказом МОЗ СРСР територіальному органу управління у сфері охорони здоров'я належало вжити заходів до рішучого обмеження приватної практики серед лікарів стоматологічного профілю, а то навіть і її ліквідації в установленому порядку [6].

Але таку модель управління не можна вважати абсолютно централізованою, адже в ній простежуються й елементи упровадження принципів публічного управління. Так, нормативами передбачалось, що головний лікар для вирішення питань розвитку стоматологічної служби на рівні регіону може створювати медичну раду. А також при поліклініці могла бути організована громадська рада, яка проводить свою роботу відповідно до чинного положення про медичний заклад. На практиці ж цю роль виконував профспілковий комітет.

Така централізована модель управління обласною стоматологічною поліклінікою існувала в СРСР та в незалежній Україні, але наприкінці 90х років у складі обласних стоматологічних поліклінік було дозволено створювати госпрозрахункові

відділення як елемент ринкових відносин. Тобто фактично продовжувала існувати централізована модель, але з елементами ринку. Така модель управління існувала в Україні досить довгий час, із моменту її незалежності і до початку XXI ст.

При цьому важливо акцентувати, що діяльність стоматологічної служби у цей період не була забезпечена належним чином нормативно-правовими актами щодо основної діяльності закладів стоматологічного профілю та відповідною нормативно-технічною документацією.

Такий стан справ щодо розвитку вітчизняної стоматологічної служби не узгоджувався з вимогам європейських та світових стандартів надання стоматологічної допомоги. Тому у 2002 році Президентом України було видано указ «Про Програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2002–2007 рр.» від 21 трав. 2002 р. № 475 [7], в якому окреслено основну стратегію державної політики у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення доступної кваліфікованої стоматологічної допомоги.

Новітніми напрямками розвитку стоматологічної служби глава держави окреслив координацію діяльності стоматологічних закладів незалежно від форми власності (державний, комунальний та приватний сектор); розширення міжнародного співробітництва з метою обміну досвідом надання стоматологічної допомоги населенню та розвиток системи підготовки стоматологічних кадрів. І тут доречно навести статистику щодо підготовки медичних кадрів стоматологічного профілю у країнах ЄС відповідно до наявних потреб [8]. Більшість навчальних закладів, які готують майбутніх стоматологів, відкрито в Італії (34), Німеччині (30), Іспанії (17), Франції (16), Великобританії (16). У країнах ЄС медичні кадри для стоматологічної служби готуються переважно в навчальних закладах державної форми власності (90%). Приватні навчальні заклади існують лише в 9-ти європейських країнах, а їх питома вага не перевищує 10% у системі підготовки медичних кадрів [9]. За статистикою, 2018 року в Україні підготовку лікарів стоматологів здійснюють 23 вищі навчальні заклади [10], з них 4 заклади функціонують як приватні (17% ринку освіт-

ніх послуг). Зазначені в табл. 1 національні показники підтверджують дані про те, що прийняття загальнонаціональної програми профілактики та лікування стоматологічних захворювань надало імпульс розвитку системи приватних вищих медичних навчальних закладів із метою підготовки лікарів стоматологів (табл. 1).

З управлінської точки зору реалізація цієї національної програми передбачала запровадження міжсекторальних підходів до розв'язання проблем, що виникають під час надання стоматологічної допомоги, та приведення організаційної структури, завдань і функцій стоматологічної допомоги у відповідність із потребами населення.

Із цією метою на центральному рівні було утворено новий постійно діючий орган управління – Координаційну раду міністерства охорони здоров'я та Академії медичних наук України, яка координувала хід виконання Програми, а також планування та виконання наукових досліджень у галузі стоматології [11].

Відповідно до указу Президента України у всіх областях було розроблено регіональні програми та створено колегіальний орган управління. Так, на Дніпропетровщині рішенням голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації упроваджується нова інституція громадського сектору з повноваженнями управління та координації – постійно діюча Координаційна рада з питань профілактики та лікування стоматологічних захворювань у Дніпропетровській області [12]. Її основними завданнями був контроль повноти профілактики стоматологічних захворювань, якості терапевтичного та хірургічного лікування стоматологічних захворювань, а також підготовка інформаційно-аналітичних звітів про виконання заходів регіональної Програми профілактики та лікування стоматологічних захворювань. Якісний склад колегіального органу був представлений виключно представниками керівного кор-

пусу: заступник голови облдержадміністрації, начальник управління охорони здоров'я ОДА, головний хірург області, головні лікарі обласної та міської дитячої стоматологічної поліклініки. Тож така модель управління позбавлена рис публічного відкритого та демократичного управління, адже вона за своєю суттю є архаїчною моделлю адміністративного управління.

Пізніше, у 2009 році, при МОЗ України було створено Координаційну раду МОЗ України з питань стоматології [13]. Раду створено як дорадчий орган при МОЗ України з метою забезпечення реалізації державної політики в галузі стоматології та прозорості прийняття управлінських рішень, обґрунтування та супроводу програм реформування та розвитку стоматологічної служби, створення умов для професійного та відкритого їх обговорення, надання рекомендацій та пропозицій щодо головних напрямків розвитку стоматологічної галузі. За кількісним складом рада налічувала 14 осіб, із них 12 представляли міністерство і 2 особи представляли наукову медичну громадськість.

Поява цього колегіального органу управління легітимізувала нові функції управління стоматологічною допомогою:

- дорадництво (консультативний супровід);
- удосконалення правової бази функціонування спеціалізованих установ та закладів усіх форм власності, що надають стоматологічну допомогу населенню, забезпечують діяльність стоматологічної галузі, здійснюють фахове навчання лікарів та молодших спеціалістів із медичною освітою стоматологічного профілю;
- координація діяльності спеціалізованих установ та закладів усіх форм власності, що надають стоматологічну допомогу населенню;
- контроль якості надання стоматологічної допомоги населенню України установами та закладами усіх форм власності;

Таблиця 1

Характеристика співвідношення публічних та приватних навчальних закладів із підготовки стоматологів у країнах ЄС та в Україні

Назва країни	Публічні заклади з підготовки стоматологів	Приватні заклади з підготовки стоматологів	Питома вага приватних навчальних закладів, %
Україна	19	4	17
Країни ЄС	199	19	9

– моніторинг діяльності громадських організацій, приватних установ та закладів, що надають освітянські послуги фахівцям стоматологічного профілю для забезпечення якості освіти;

– експертиза проектів та програм у галузі стоматології;

– здійснення заходів щодо міжнародного співробітництва з розвитку стоматології в Україні.

Наступний етап розвитку функцій управління стоматологічною допомогою розпочався з 2011 року з початком медичної реформи в Україні [14]. Дніпропетровська область як пілотний регіон почала реформувати загальну мережу комунальних закладів стоматологічного профілю. Так, обласна стоматологічна поліклініка як комунальний заклад отримала нове високотехнологічне діагностичне обладнання, що дозволило суттєво прискорити швидкість діагностування пацієнтів та підвищити якість надання стоматологічних послуг. Зокрема, на кошти обласного бюджету були придбані стоматологічний операційний мікроскоп, мікроскоп для реставраційної стоматології, апарат "Vector" для неінвазивної парадонтальної терапії. Також повністю був оснащений рентгенологічний кабінет сучасною діагностичною апаратурою: дентальний рентгенологічний апарат для внутрішньо ротових знімків (GendexGX770), комп'ютерний томограф 3D, цифровий радіовізіограф (Planmeca Intra).

Високотехнологічне обладнання дозволяє лікарям у найкоротші терміни проводити діагностичний процес та надавати якісні стоматологічні послуги. Якість надання стоматологічних послуг в обласній стоматологічній поліклініці засвідчує сертифікат на систему управління якістю ДСТУ ISO 9001:2015 та сертифікат МОЗ України про Вищу акредитаційну категорію цього медичного закладу.

Аналізуючи трансформацію функцій управління у сфері надання стоматологічної допомоги, слід також акцентувати на організаційних змінах ролі інституту головного позаштатного стоматолога органу управління на відповідній території. Цей позаштатний орган управління було створено ще за часів існування СРСР,

водночас такого одноосібного органу управління не існує в міжнародній стоматологічній практиці. Тому знаковою подією реформування медичної галузі стало скасування одноосібної монополії управління у вирішенні важливих питань бюджетного фінансування закладів стоматологічного профілю [15]. Тож управління стоматологічною службою на регіональному рівні набуває рис публічного управління в особі нової інституції під назвою «групи експертів структурних підрозділів обласних державних адміністрацій (ОДА).

Група експертів ОДА – це консультативно-дорадчий орган, який створено з метою експертного супроводу завдань та функцій структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, реалізації стратегії у сфері охорони здоров'я, координації своєї роботи з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у розрізі галузей знань «Охорона здоров'я» за відповідними напрямками. До роботи у складі груп експертів структурних підрозділів ОДА можуть залучатися представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками (за згодою), фахівці з вищою медичною освітою, особи з вищою освітою, які працюють у сфері охорони здоров'я, а також іноземні фахівці, які мають вищу медичну освіту за відповідною спеціальністю.

У стоматологічній царині реформи в епоху децентралізації влади відбуваються за декількома сценаріями: повна інтеграція (об'єднання закладів стоматологічного профілю в один потужний заклад – Київ, Полтава, Одеса), часткова інтеграція (на рівні обласного центру існують міська об'єднана стоматологія), модель комунальних некомерційних підприємств (Запоріжжя, Харків) та модель реорганізації обласної стоматологічної поліклініки в обласну соціальну стоматологічну поліклініку з бюджетним фінансуванням послуг для прикріпленого спецконтингенту (обласна стоматополіклініка м. Дніпро, обслуговування бійців та учасників АТО).

Серед основних чинників реорганізації стоматологічної служби, що сприяють укрупненню стоматологічних поліклінік, можна назвати такі групи: економічні (збільшення витрат на утримання і зниження фінансової стійкості комунальних закладів стоматологічного профілю), медико-соціальні (неможливість надавати стоматологічні послуги на конкурентному рівні із закладами приватної сфери) і соціально-психологічні (підвищення корпоративної культури, рівня мотивації до навчання новим технологіям тощо).

В умовах децентралізації влади та реформи медичної галузі комунальний заклад «Дніпропетровська обласна стоматологічна поліклініка» є унікальним суб'єктом управління, економічну модель якого побудовано на засадах внутрішньої та зовнішньої інтеграції.

До особливих характеристик внутрішньої інтеграції належать принцип дільничного обслуговування прикріпленого контингенту (I рівень надання медичної допомоги), надання спеціалізованих послуг за направленням інших медичних закладів, у тому числі із сільських районів області (II рівень надання спеціалізованої медичної допомоги) та надання медичних послуг високоспеціалізованого III-го рівня (здійснення стоматологічних операцій із застосуванням загального знеболювання процедур).

До особливих характеристик зовнішньої інтеграції і побудови нової ринково орієнтованої моделі належать функції щодо надання стоматологічних послуг високоспеціалізованого та високотехнологічного змісту. Серед них слід назвати здійснення функції клінічної бази вищих навчальних медичних закладів (супровід наукових досліджень профільних кафедр ДЗ «Дніпропетровська медична академія» МОЗ України та ТОВ «Дніпровський медичний інститут традиційної і нетрадиційної медицини»), а також бази для проведення виробничої практики студентів, медичних коледжів та медичних училищ, підготовки лікарів – інтернів; проведення підвищення кваліфікації лікарів і середнього медичного персоналу (на робочих місцях) сільських та міських лікуваль-

но-профілактичних закладів; підприємницька функція – надання платних послуг в порядку і межах, встановлених чинним законодавством; функція делегування спеціалістів за кордон із метою стажування та контракування іноземних спеціалістів до медичного закладу з метою здійснення стоматологічної практики, згідно із чинним законодавством України.

Висновки та пропозиції. Активний розвиток стоматологічної служби України в контексті європейських та світових стандартів надання стоматологічної допомоги розпочався після 2002 року із прийняттям профільної загальнодержавної програми. Завдання та функції управління, які вирішує обласна стоматологічна поліклініка як суб'єкт управління, зазнали значних трансформацій. В епоху панування централізованої моделі управління стоматологічною допомогою обласна стоматологічна поліклініка як орган управління на регіональному рівні виконувала лише функції з організації основної діяльності комунальних установ стоматологічного профілю на підлеглий території, а також здійснювала функції планування, мотивації та контролю. Із розвитком засад децентралізації управління стоматологічною службою спектр функцій обласної стоматологічної поліклініки як органу управління значно розширився, зокрема цей заклад виконує такі управлінські функції: консультаційний супровід реформування галузі; нормативно-правове забезпечення розвитку стоматологічної служби через розробку та реалізацію регіональних програм стоматологічної допомоги; координація діяльності спеціалізованих установ та закладів усіх форм власності, що надають стоматологічну допомогу населенню; а також моніторинг, комунікація, експертиза, підприємництво, контракування зарубіжних фахівців, делегування фахівців на стажування за кордон, функція клінічної бази ВМНЗ та науковий майданчик для обміну досвідом і наукових досліджень.

Основним результатом цього процесу є покращення якості обслуговування пацієнтів та наближення стандартів життя українців до європейських зразків.

Список використаної літератури:

1. Марущак Н.В. Еволюція концепції корпоративної соціальної відповідальності. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. Ч. 1. С. 213–221.
2. Організація економічного співробітництва та розвитку. URL : <http://www.oecdwash.org/>.
3. Верховод І.О. Теоретичні основи ідентифікації та принципи реформування соціальної сфери економіки сучасної України. *Україна: аспекти праці*. 2014. № 6. С. 28–37.
4. World Health Organization 2003. URL : https://www.who.int/oral_health/media/en/orh_report03_en.pdf.
5. Гордиенко С. Проблемы и стратегии развития стоматологической помощи в Украине. URL : <http://health-ua.com/article/37268-problemy-istrategii-razvitiya-stomatologicheskoy-pomoshivukraine>.
6. О мерах по дальнейшему улучшению стоматологической помощи населению республики: приказ МЗ УССР N 120 від 13.06.88. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0120282-88>.
7. Про Програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2002–2007 роки: указ Президента України від 21 травня 2002 року № 475/2002. URL : https://ips.ligazakon.net/document/view/u475_02?an=&ed=2002_05_21&dtm=.
8. Międzynarodowa analiza porównawcza modelu nauczania lekarzy dentyków w kontekście komunikacji dla Polski. URL : <http://www.comdent.co/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/Miedzynarodowa-analiza...-poszerzony-rozdzial-dotyczacy-Polski.pdf>.
9. Liczba studentów stomatologii w UE – Polska w środku stawki. URL : <http://www.infodent24.pl/edudentpost/liczba-studentow-stomatologii-w-ue-polska-w-srodku-stawki,102308.html>.
10. ВНЗ України. Охорона здоров'я. Стоматологія. URL : <http://ru.osvita.ua/vnz/guide/search-17-0-0-282-0.html>.
11. Про утворення Координаційної ради з питань науково-організаційного та методичного забезпечення виконання Програми профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2002–2007 рр.: наказ МОЗ України від 28.03.2003 № 144/29. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0144282-03>.
12. Про Програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань у Дніпропетровській області на 2002–2007 роки : розпорядження Голови розпорядження Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 12 листопада 2002 р. № 398-р. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/view/DN020246?an=8>.
13. Про створення Координаційної ради МОЗ України з питань стоматології : наказ МОЗ України від 12.01.2009 № 2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002282-09>.
14. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: закон України від 07.07.2011 № 3612-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3612-17>.
15. Про затвердження Положення про групи експертів МОЗ України: наказ МОЗ України від 21.03.2017 № 302. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z0488-17>.

Khozhylo I., Borodin Ye., Shevtsov V. Regional dental clinic as a management entity under healthcare industry reforming: new functions and tasks

In this Article topical issues of administration in the field of health care at the regional level, particularly, the experience of Dnipropetrovsk Region in the organization of rendering dental care to people under decentralization of power and healthcare industry reforming have been considered. Analysis of fundamental principles of foundation, development and organizational changes in the history of regional dental clinic has been made. It is determined that the active development of the dental service of Ukraine in the context of European and world standards of dental care began after 2002 with the adoption of a specialized national program. The program has become a strategic basis for the formation and implementation of a new state policy of Ukraine in the field of dental health in the following areas: coordination of dental institutions regardless of ownership (public, municipal and private sector); expansion of international cooperation in order to exchange experience in providing dental care to the population; development of the system of dental training. The characteristic of the ratio of public and private educational institutions for the training of dentists in the EU countries and in Ukraine is given. At the regional level, the regional dental clinic has implemented a new state policy in the field of dental health. A key role of

this institution in dental health manpower training has been substantiated; new functions and tasks for local authorities as to the organization of rendering dental care to people in a regional centre have been determined. Under the centralized management model, the regional dental clinic performed the following main functions: providing dental care, planning, motivation of medical staff, control. In the conditions of the decentralized model of management the regional stomatologic polyclinic has new functions: consulting support of reforming of medical branch; development and implementation of regional dental care programs; coordination of the activities of dental institutions of all forms of ownership; communication with patients and authorities; expertise; entrepreneurship; contracting of foreign specialists; delegation of specialists for internships abroad; function of the educational base of medical universities; scientific platform for the exchange of experience and scientific research.

Key words: *public administration in the field of health care, local authorities, regional council, functions of dental health care administration, regional dental clinic, health care reform.*

УДК 351:796.011.1:615.825
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.42>

О. В. Чорний

кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЩОДО РОБОТИ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У статті зазначено, що спалах коронавірусної інфекції COVID-19 перевіряє на міцність формування і реалізацію державної політики в національній системі охорони здоров'я, потенціал протидії, ступінь готовності та швидкість реагування на надзвичайні ситуації. Стрімке поширення COVID-19 підкреслює нагальну необхідність підвищення кваліфікації медичних кадрів як невід'ємної частини будь-якої стабільної системи охорони здоров'я. Щоб забезпечити їм необхідний захист у майбутній боротьбі за порятунок життів, першочергова увага повинна приділятися створенню для них гідних умов праці.

Ключове значення відводиться прозорості та своєчасності поширення інформації про шляхи передачі інфекції, найважливішу роль тут відіграють засоби індивідуального захисту і навчання їх правильного використання. В умовах нестачі або поставки неякісних засобів індивідуального захисту медици, які лікують хворих на COVID-19, піддаються високому ризику зараження. Широке поширення інфекції серед медпрацівників веде до появи нових обмежуючих факторів у системі охорони здоров'я і збільшує навантаження на колег, які відрізняються від тих, хто йде на карантин.

Це підкреслює необхідність неухильного дотримання правил безпеки та гігієни праці як невід'ємної частини загальної системи адміністрування охорони здоров'я. Велике значення під час формування та реалізації державної політики в системі охорони здоров'я також надається своєчасному наданню інформації та відкритому діалогу між працівниками і роботодавцями системи охорони здоров'я. Працівники системи охорони здоров'я повинні вчасно розповсюджувати останню інформацію про клінічні протоколи, посібники, заходи і рішення, які забезпечують їх ефективне виконання, а також про ситуацію на роботі та якій небезпеці піддаються медпрацівники.

У багатьох країнах у зв'язку з ростом числа госпіталізацій стала широко практикуватися понаднормова робота, медпрацівників обмежили у праві на відпустку, щоб забезпечити постійну присутність достатньої кількості медиків під час пандемії COVID-19. Наявний режим робочого часу допомагає знаходити баланс між благополуччям медичних працівників і потребами медичної служби, однак у надзвичайних ситуаціях працівники охорони здоров'я змушені працювати в позаштатних і часом нетипових умовах.

На медичних працівників та їхнє здоров'я впливає і загальна атмосфера занепокоєння усього населення. Працівники лікарень функціонують із високим навантаженням, потребують підтримки, щоб впоратися з надмірною тривалістю лікарського часу, високою інтенсивністю роботи і безпрецедентними показниками смертності. У багатьох країнах, де закрилися школи і зупинилося суспільне життя, працівники охорони здоров'я виконують свій професійний обов'язок в умовах, коли до них застосовуються підвищені вимоги і коли їм доводиться організовувати особисте і сімейне життя.

Необхідно розглянути інформацію про вплив пандемії COVID-19 на працівників системи охорони здоров'я, оскільки ситуація змінюється дуже швидко, інформація має оновлюватися і доповнюватися постійно. Багато країн не ведуть систематичного збору даних про кількість інфікованих медпрацівників, оскільки там не створені відповідні

механізми звітності. Це посилює ризик контактної передачі інфекції від хворого, захист працівників охорони здоров'я в основному пов'язаний із попередженням зараження і поширення COVID-19.

Ключові слова: зарубіжний досвід, умови праці, населення, державна політика, соціально-економічні аспекти, охорона здоров'я, медичний персонал.

Постановка проблеми. Пандемія продовжує поширюватися, тому навіть за умов забезпечення ресурсами охорона здоров'я знаходиться на межі зриву у спробах дати відсіч пандемії. Стрімке зростання числа випадків хворих у всьому світі підкреслює нагальну необхідність зміцнення менш забезпечених систем охорони здоров'я ресурсами, щоб вони могли протистояти спалаху COVID-19. Це передбачає вирішення проблем кадрового забезпечення охорони здоров'я і розширення мережі діагностичних лабораторій, механізмів епідеміологічного нагляду та комунікаційних стратегій щодо ризиків.

Багато країн не можуть зміцнити свій потенціал, тому необхідно вживати глобальні дії з метою підтримки цими країнами заходів реагування на спалахи хворіб та інші надзвичайні ситуації. Попередні спалахи інфекцій підкреслили важливість у формуванні режиму готовності та реагування на надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я. Тягар відповідальності, що лежить на плечах медичних працівників із сімейними обов'язками, підкреслює гостру необхідність у гнучких і передбачуваних режимах робочого часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом незначного періоду часу, але внаслідок уже численних досліджень встановлено, що в низці країн працівники охорони здоров'я розглядають переїзд в альтернативне житло на час пандемії в недорогі готельні номери, щоб захистити свої родини від ризику інфікування COVID-19. Невід'ємною частиною заходів реагування на COVID-19 повинно стати надання підтримки бригадам медиків, а також їхнім сім'ям. Тимчасові винятки з положень, що стосуються нормальної тривалості робочого часу, повинні вирішуватися тільки в разі крайньої необхідності.

Під час організації робочого часу необхідно докладати всіх зусиль, щоб у відповідності з вимогами роботи розподілити на справедливій основі змінну, понаднормову

роботу, транспортні засоби. Додаткові труднощі із забезпеченням домашнього догляду за старшими особами і хворими виникають у зв'язку з обмеженнями на пересування і побоюваннями заразити інших. У багатьох звітах дані про інфікованих працівників охорони здоров'я не демонструються, розрізняються побутові та професійні джерела зараження, узагальнюються дані про випадки зараження. Тому питанням першочергової важливості є забезпечення безпеки і здоров'я медпрацівників, оскільки працівники лікувальних закладів особливо схильні до ризику інфікування COVID-19.

Мета статті – обґрунтування державної політики охорони здоров'я під час пандемічного періоду та нових соціально-економічних умов роботи медичного персоналу з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Із ростом безробіття в багатьох країнах і з огляду на нерівномірний розподіл медичних кадрів набуває популярності ідея навчання фельдшерів із числа місцевих жителів для посилення реагування на пандемію. Підготовка місцевих фельдшерів давно практикується у країнах, що зазнають кадровий дефіцит у сфері охорони здоров'я. Стратегія місцевого реагування методами профілактики та інфекційного контролю все частіше використовується у країнах із метою посилення протидії COVID-19.

До умов, особливо актуальних під час пандемії, відносяться тривалість робочого часу, включаючи регулювання і компенсацію понаднормових годин, незручних годин роботи і змінної роботи, щотижневий відпочинок, відпустка через хворобу та соціальне забезпечення. Щоб забезпечити наявність достатньої кількості медичних працівників під час спалаху COVID-19, деякі країни вдаються до професійної допомоги волонтерів, представників інших секторів, таких як військовослужбовці, лікарі, що вийшли на пенсію, студенти медичних вузів та медичні сестри.

Медичним навчальним закладам рекомендується прискорити підготовку студентів останніх курсів медичних вузів і училищ та скасувати вимогу про проходження клінічних іспитів, щоб максимально прискорити атестацію лікарів. Особливі заходи боротьби з інфекцією, такі як візуальні попередження, дихальна гігієна та дотримання правил поведінки у випадку кашлю, носіння маски, ізоляція осіб із симптомами респіраторної інфекції і заходи захисту від повітряно-крапельних інфекцій, можуть допомогти запобігти зараженню медичних працівників і пацієнтів у стаціонарах.

Хоча ці заходи обіцяють забезпечити необхідну медичну допомогу, вони вимагають ретельного підходу до реалізації на практиці, щоб медпрацівникам забезпечувався такий самий рівень захисту, як і іншим працівникам [5]. Поряд із забезпеченням безпеки та гігієни праці необхідно створювати інші умови зайнятості, включаючи соціальний захист, оплату праці, періоди відпочинку і графіки робочого часу. Органи державної влади повинні консультуватися із соціальними партнерами з питань моніторингу та регулювання праці тимчасового персоналу під час кризи згідно з обставинами.

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити вжиття заходів на підтримку медпрацівників, особливо тих, на кому лежить додатковий тягар догляду. Свобода висловлювати свою позицію з питань безпеки та гігієни праці, право відмовитися від роботи, якщо, на думку медиків, може створитися загроза, є важливими принципами, які необхідно відстоювати навіть у надзвичайних ситуаціях, подібних пандемії COVID-19. У всьому світі багато профспілок беруть активну участь у заходах реагування на COVID-19, надаючи своїм членам рекомендації та регулярно обновлювану інформацію, беручи участь у діалозі з організаціями роботодавців і органами державної влади.

Це демонструє важливу роль, яку профспілки та об'єднання можуть мати в рішенні проблем, що стоять перед медпрацівниками. Соціальний діалог важливий не тільки для забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій, а й для підви-

щення ефективності реагування та координації дій у надзвичайних ситуаціях. Він необхідний для своєчасного обміну інформацією та вирішення таких питань, як безпека і гігієна праці та посилення відповідальності. Здатність систем охорони здоров'я до швидкої антикризової реорганізації шляхом мобілізації медичних працівників за умови збереження основних послуг є критично важливим і одночасно важким завданням.

До основних заходів належать: безпека, гідні умови праці, психологічна підтримка медпрацівників, професійна підготовка і навчання з метою оперативного перепрофілювання кадрових і прийому нових працівників охорони здоров'я відповідно до вимог системи охорони здоров'я. Із впровадженням і розширенням масштабу для інформування, навчання та спрямування зусиль працівників охорони здоров'я, особливо в бідних і віддалених районах, може підвищуватися прозорість і якість послуг, так само як і ефективність адміністрування в умовах пандемії.

Система охорони здоров'я має потенціал створення більшого числа гідних робочих місць завдяки стимулюванню розвитку інших секторів, таких як виробництво медичного обладнання [3]. Уся система охорони здоров'я стикається із труднощами стосовно набору, розстановки і утримання достатнього числа добре навчених, підтримуваних і мотивованих працівників охорони здоров'я. Нерівномірний розподіл медичних кадрів є перешкодою на шляху досягнення ефективності у сфері охорони здоров'я, нестача медпрацівників у першу чергу впливає на бідні верстви населення.

Приватний сектор може зіграти свою роль і в боротьбі з пандемією COVID-19, доповнюючи зусилля державної системи охорони здоров'я та формування і реалізацію державної політики в національній системі охорони здоров'я. У низці країн окремі підприємства беруть на себе ініціативу з тимчасової зміни бізнес-моделей на час кризи, допомагаючи виробляти товари медичного призначення. Рішення проблеми пов'язане із втратою доходів учасниками зміни таких бізнес-моделей у системі охорони здоров'я. Хоча основна увага приділяється захисту і підтримці

медичних працівників, які перебувають в епіцентрі боротьби з COVID-19, пандемія впливає на всіх учасників системи охорони здоров'я.

До них відносяться багато працівників медичної служби, які в даний час піддаються серйозному ризику зараження. Криза COVID-19 розкриває значні прогалини в охопленні медичними послугами, що позбавляє захисту працівників охорони здоров'я, що беруть участь у нестандартних формах зайнятості або самозайнятості відповідного догляду [1]. Нестабільність доходів у разі хвороби або догляду за хворими членами сім'ї змушує їх виходити на роботу навіть при поганому самопочутті та підвищує ризик їх зараження, посилюється ризик зубожіння хворих і членів їхніх сімей.

У медичних працівників повинен бути доступ до лікування та відшкодування фінансових витрат у разі інфікування COVID-19 на роботі в межах програм страхування. Хоча ці заходи спрямовані на зниження ризику передачі інфекції і вивільнення ресурсів системи охорони здоров'я, вони здійснять негативний вплив на доходи лікарів, оскільки число пацієнтів, що їх відвідують, скорочується, а поточні експлуатаційні витрати значно збільшуються [2]. Незважаючи на втрати доходу, лікарі готуються до збільшення робочого навантаження після скасування заходів соціального дистанціювання і відновлення нормального функціонування систем охорони здоров'я.

Лікарні зазнають значних збитків у тих випадках, коли під час формування та реалізації державної політики в системі охорони здоров'я та в рамках національних стратегій забезпечення готовності їм пропонується звільнити ліжка за рахунок виписки пацієнтів і відтермінування планових операцій. Брак і нерівний розподіл кваліфікованих працівників охорони здоров'я серйозно ускладнюють реагування на спалахи несподіваних інфекцій, таких як COVID-19, що легко передаються.

У Європі зустрілися з величезними викликами, пов'язаними з доглядом і лікуванням безпрецедентного числа госпіталізованих хворих, тому посилюється транскордонне співробітництво між країнами [4]. Це підкреслює необхідність адек-

ватних державних витрат із метою створення стійких і надійних систем охорони здоров'я, які, в першу чергу, здатні в цілому забезпечити справедливий доступ до якісного медичного обслуговування і мають у своєму розпорядженні достатні ресурси для реагування на несподівані спалахи захворювань, такі як пандемія COVID-19.

Крім адекватного соціального захисту працівників охорони здоров'я в умовах кризи COVID-19, не менш важливо забезпечити усьому населенню доступ до доступної медичної допомоги. Соціальний захист відіграє ключову роль у запобіганні та пом'якшенні кризи в галузі охорони здоров'я, а цьому сприяє кваліфіковане розроблення державної соціальної політики. Система охорони здоров'я має відповідати принципам, заснованим на правах підходу до досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, що забезпечує фінансовий захист і ефективний доступ до медичних послуг.

Механізми колективного фінансування системи охорони здоров'я за рахунок внесків у систему соціального забезпечення, податків дають позитивний перерозподільний ефект і не перекладають фінансові ризики ринку праці на приватних осіб. Економічні підстави, що передують зверненню за медичною допомогою, коли виникає така необхідність, не стають причиною відтермінування або відмови від неї, що особливо актуально в умовах кризи, викликаній інфекційними захворюваннями.

У низці країн, де медичне обслуговування здійснюється у приватному порядку і де постачальники послуг, як правило, не є учасниками соціальних медичних програм, такі інтеграційні дії були функціонують у рамках антикризового реагування. Рівні соціального захисту повинні включати доступ до національно встановлених видів товарів і послуг, що становлять найважливіші медичні послуги, які відповідають критеріям наявності, доступності, прийнятності та якості [6]. Це підкреслює важливість створення вертикальної системи охорони здоров'я, в якій державі належить центральна роль і яка може доповнюватися приватною пропозицією медичних послуг в умовах реалізації державної політики в системі охорони здоров'я.

Це вимагає ефективної координації дій сторін у фінансуванні, закупівельній діяльності і наданні медичних послуг. У той час як інші надзвичайні ситуації у сфері громадянської охорони здоров'я продемонстрували ефективність короткострокового екстреного планування, пандемія COVID-19 підкреслює необхідність узгоджених і стабільних інвестицій в охорону здоров'я. Вона кидає виклик традиційним поглядам на систему охорони здоров'я як тягар для національної економіки, підкреслюючи її значення для зростання економіки і добробуту суспільства.

Також підкреслюється важливість соціального діалогу і відзначається важлива роль організацій роботодавців і працівників, а органи регулювання трудової міграції у своїх рішеннях повинні ставити на перше місце інтереси сектора охорони здоров'я. На працівників охорони здоров'я повинні поширюватися норми, що захищають їх здоров'я і безпеку та забезпечують адекватне фінансове відшкодування втрачених доходів і покривають витрати на лікування в разі хвороби. Відповідні міжнародні норми повинні застосовуватися, щоб забезпечити дотримання стандартів, якість послуг та їх відповідність суспільним цілям після закінчення пандемії.

Висновки і пропозиції. У країнах, де фінансовий тягар медичного обслуговування покривається за рахунок добровільного приватного страхування, органи державної влади змушені розширювати заходи у сфері охорони здоров'я, щоб не допустити поневірянь серед населення. Міцна і добре продумана структура фінансування необхідна для заохочення дотримання постачальниками медичних послуг критеріїв загальної доступності, наявності, прийнятності та якості медичної допомоги відповідно до актів із прав людини і міжнародних норм соціального забезпечення, а також для зміцнення національної системи охорони здоров'я.

Криза COVID-19 привертає увагу до вже перевантажених систем охорони здо-

ров'я багатьох країн, так само як і до проблем захисту достатнього числа добре навчених, підтримуваних і мотивованих працівників охорони здоров'я. У цьому відбивається нагальна необхідність стабільних інвестицій в охорону здоров'я, включаючи медичних працівників, у створенні гідних умов праці та забезпеченні лікувальних установ необхідним обладнанням. Соціальний діалог необхідний для створення стабільних систем охорони здоров'я, яким, відповідно, відводиться вирішальна роль в антикризовому реагуванні, та підвищення ступеня готовності до надзвичайних ситуацій.

Список використаної літератури:

1. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5(80). С. 104–108.
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 12.10.2020).
4. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
5. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4(32). С. 23–30.
6. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL : moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (дата звернення: 17.09.2020).

Chornyi O. Implementation of state health policy on the work of medical staff during the pandemic COVID-19: socio-economic aspects of foreign experience

The article notes that the outbreak of coronavirus infection COVID-19 tests the strength of the formation and implementation of public policy in the national health care system, the potential for response, the degree of preparedness and speed of response to emergencies. The rapid spread of COVID-19 underscores the urgent need to improve the skills of medical personnel as an integral part of any stable health care system. In order to provide them with the necessary protection in the future struggle to save lives, priority must be given to creating decent working conditions for them.

The key is the transparency and timeliness of dissemination of information about the ways of transmission of infection, the most important role here is played by personal protective equipment and training in their proper use. In the absence or supply of poor quality personal protective equipment, physicians treating patients with COVID-19 are at high risk of infection. Widespread infection among health workers leads to the emergence of new limiting factors in the health care system and increases the burden on colleagues, which are clearly different from those who go to quarantine.

This underscores the need for strict adherence to occupational safety and health rules as an integral part of the overall health administration system. Great importance in the formation and implementation of public policy in the health care system is also given to the timely provision of information and open dialogue between employees and employers of the health care system. Healthcare professionals should report in a timely manner the latest information on clinical protocols, guidelines, measures and solutions that ensure their effective implementation, as well as on the situation at work and the danger to healthcare professionals.

In many countries, due to the increase in the number of hospitalizations, overtime work has become widespread, and health workers have been restricted in their right to leave to ensure the continued presence of sufficient physicians during the COVID-19 pandemic. The current working hours help to find a balance between the well-being of health workers and the needs of the health service, but in emergencies, health workers are forced to work in freelance and sometimes atypical conditions.

Healthcare workers and their health are also affected by the general climate of concern for the entire population, with high-capacity hospital staff in need of support to cope with excessive working hours, high workloads and unprecedented mortality rates. In many countries where schools have closed and public life has stopped, health workers perform their professional duties when they are subject to increased requirements and when they have to organize their personal and family lives.

Information on the impact of the COVID-19 pandemic on health care workers needs to be considered, as the situation is changing very rapidly and needs to be kept up to date. Many countries do not systematically collect data on the number of infected health workers because they do not have appropriate reporting mechanisms in place. This increases the risk of contact transmission of the infection from the patient, the protection of health care workers is mainly associated with the prevention of infection and the spread of COVID-19.

Key words: *foreign experience, working conditions, population, state policy, socio-economic aspects, health care, medical staff.*

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.073

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.43>

Т. В. Філіпенко

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

М. С. Репін

студент магістратури
спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Маріупольського державного університету

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення поняття «фінансова децентралізація». З'ясовано, що серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація», хоча в загальному вигляді вона розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Метою вітчизняної політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Доведено, що для успіху фінансової децентралізації необхідно забезпечити конституційне закріплення поняття «територіальної громади», унормувати процеси створення та розформування об'єднаних територіальних громад, переглянути критерії оцінки їх спроможності.

З'ясовано, що оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв, наведених у Методиці формування спроможних територіальних громад, яка має ряд суттєвих недоліків. Наведені критерії більше залежать від географічних та інфраструктурних особливостей, яких повинна дотримуватись громада, аніж від економічних факторів. Убачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед громадою, має бути – чи може вона себе забезпечити на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього.

Доведено, що ключовим фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Із метою забезпечення спроможності територіальних громад треба розширювати джерела їх фінансування, за рахунок залучення не тільки бюджетних коштів, а й інвестиційних та кредитних ресурсів, розширювати можливості застосування альтернативних джерел фінансування у формі грантових коштів.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, реформування, розвиток територій, джерела фінансування, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Фінансова децентралізація є основною складовою частиною реформи державного управління, яка передбачає перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між центральними і регіональними рівнями управління. У процесі децентралізації територіальні громади здобули значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Позитивним впливом фінансової децентралізації є підвищення фінансової спроможності територіальних громад, надання автономності органам місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, формуванні бюджетів, своєчасного визначення та задоволення потреб місцевих жителів. Прогалини організаційно-правового характеру у проведенні фінансової децентралізації, відмінності в розвитку територій, слабка адміністративна спроможність місцевої влади може мати наслідком дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій, неефективність управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансової децентралізації та формування спроможних територіальних громад розглядається багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями, серед яких: Н.О. Бикадорова, Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Дроздовська, К. Кайзер, К.С. Машіко, У. Оутс, В.В. Письменний, С.В. Сембер, В. Танци, Ч. Тібу, О.Г. Чубарь та ін. Внесок цих науковців у дослідження зазначеної проблеми є беззаперечним, проте окремі питання фінансової спроможності територіальних громад залишаються не до кінця визначеними і потребують подальшого вивчення.

Мета статті полягає у з'ясуванні поняття та проблем фінансової децентралізації, визначенні механізмів формування фінансово спроможних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців існують різні погляди на поняття децентралізації, проте спільним є виокремлення як головного чинника зміну взаємозв'язків між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням у частині перерозподілу повноважень.

Питання децентралізації стали з'являтися в політиці більшості європейських країн наприкінці ХХ ст. В Україні вперше децентралізація згадується у ст. 5 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р.: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [1].

Після здобуття незалежності Україна стикнулася із проблемами нерівномірного розвитку територій, значними відмінностями в розвитку економічних районів, підлеглого, а не взаємного співробітництва у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Виникла необхідність реформування системи державного управління, запровадження політики децентралізації і її складової частини – фінансової децентралізації.

Серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація». Кожен із них розглядає окремі аспекти сутності процесу децентралізації. Зокрема, Н. Бикадорова та О. Дроздовська визначають фінансову децентралізацію як «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління» [2, с. 146; 3, с. 20].

У зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є тотожним терміну «фіскальна децентралізація». Ідеологію фіскальної децентралізації розробив американський економіст Ч. Тібу, який виявив «spillover effect» – ефект рівномірного розподілу ресурсів як проблему перерозподілу спроможностей залежно від уподобань і доходів місцевих громад [4, с. 94].

Один із фундаторів теорії фіскального федералізму, У. Оутс, надав визначення децентралізації як законного права прийняття рішень децентралізованими одиницями. У. Оутс довів, що рівень влади, який територіально перебуває найближче до споживачів послуг, може найбільш ефективно забезпечити використання бюджетних коштів для задоволення місцевих потреб [5, с. 1122]. На думку В. Танци, успішність запровадження реформи фінансової децен-

тралізації залежить виключно від «institution specific design» – оптимальної взаємодії інститутів публічної влади [6, с. 13].

К. Кайзер доводить, що зміст децентралізації в різних країнах різний і залежить від завдань, які ставить уряд країни, проводячи реформу децентралізації та її операційного рівня. Вони, у свою чергу, впливають на політику та проекти, що приймаються як державою, так і міжнародними організаціями [7, с. 317–318].

Політика децентралізації в Україні спирається на положення Європейської хартії місцевого самоврядування [8], теоретичні положення провідних науковців та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Відповідно до прийнятої 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] та Плану заходів щодо її реалізації від 18 червня 2014 р. [10] було змінено погляди на економічний розвиток територій, характер фінансових взаємозв'язків територіальних громад та центральної влади, зумовлено необхідність нарощення фінансової бази місцевого самоврядування і, відповідно, зростання його фінансової незалежності.

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [11] метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування [8], принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад в Україні було розпочато 5 березня 2015 року, коли набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12]. На початок 2020 року в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад із населенням 11,7 мільйонів людей. До кінця 2020 року має бути повністю завершено процес формування об'єднаних територіальних громад за принципами спроможності та забезпечення повсюдності місцевого самоврядування.

Уся територія України має бути вкрита громадами. Фактично може бути утворено 1300-1400 об'єднаних територіальних громад [13].

Метою об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна об'єднана територіальна громада повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [14].

Наразі Конституція України не містить положень про об'єднані територіальні громади, лише у ст. 140 передбачено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад [15]. У проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 р. № 2598 [16] містяться пропозиції щодо зміни визначення «територіальної громади», але не унормовуються процеси створення чи розформування об'єднаних територіальних громад.

Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 6, ч. 3) передбачене право територіальних громад, що добровільно об'єдналися, вийти зі складу об'єднаної територіальної громади, але цей механізм ще не визначений. Це також суперечить концепції про укрупнення громад і надання їм однакового статусу. Тому ця норма також потребує законодавчого врегулювання.

Для економічного зростання країни об'єднання територіальних громад має відбуватися за принципом спроможності. Українське законодавство визначає спроможність громади як «здатність самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з ураху-

ванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [14].

Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв, наведених у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. Зазначена методика має ряд суттєвих недоліків. Серед економічних факторів, які покладені в основу критеріїв, – індекс податкоспроможності та частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади, на зростання яких громада може впливати лише частково. Критерії оцінки рівня спроможності громад більше залежать від географічних та інфраструктурних особливостей, яких повинна дотримуватись громада [17].

Важливим фактором у визначенні спроможності громади наразі є окреслення зони доступності її потенційного адміністративного центру. Методика формування спроможних територіальних громад визначає, що відстань від потенційного центру до громади з населенням понад 10% від усього населення об'єднаної територіальної громади повинна складати не більше 20 км (або в разі невідкладних випадків час прибуття швидкої чи пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин). Територія громади має бути нерозривною, створюватись у межах однієї області та одного району. Якщо створюється громада в рамках суміжних районів – зміщуються і межі районів на користь того району, де розташований центр об'єднаної територіальної громади.

Виходячи з наведених критеріїв, умови формування спроможної громади часто порушуються на практиці, адже кількісні показники не пристосовані до реалій України. Громади в деяких західних областях не відповідають умовам лише через ускладнені гірськими масивами шляхи сполучення. Миколаївська, Дніпропетровська та інші області мають неякісні дороги, які унеможливають транспортні перевезення від центру громади до віддалених селищ швидше ніж за 30 хвилин. Населені пункти не роз-

ташовані щільно один до одного, отже, виникає потреба у формуванні спроможної громади на значних територіях, що ускладнює дотримання стандартів.

Убачається, що головним питанням, яке повинно стояти перед громадою, повинно бути – чи може вона себе забезпечити на більш гідному рівні після об'єднання, ніж до нього. Якщо відстань між центром та великою громадою у складі об'єднаної територіальної громади перевищує 20 км, але ресурсів у неї достатньо, аби відкрити ще декілька станцій швидкої допомоги та пожежної безпеки в найвіддаленіших куточках – то, з нашої точки зору, таку громаду можна вважати спроможною. Таким чином, головним питанням процесу утворення спроможних об'єднаних територіальних громад є фінансове забезпечення їхньої діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

Як зазначає В. Письменний, поняття «фінансового забезпечення територіальних громад» необхідно розглядати як систему фінансування органами місцевого самоврядування завдань у процесі розподілу функцій і сфер відповідальності між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [18, с. 22–23].

Ключовим фактором успіху у сфері місцевого розвитку є набуття навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел. Сьогодні об'єднані територіальні громади мають доступ до різних зовнішніх та внутрішніх фінансових ресурсів. Важливою ознакою як доступності певного фінансового ресурсу для місцевого соціально-економічного розвитку, так і зацікавленості місцевих органів влади в його застосуванні, є його регулярність, постійність і сталість, а отже, і можливість їх врахування під час здійснення довгострокового планування та використання в майбутньому [19].

Наразі фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад головним чином забезпечується за рахунок ресурсів, що мають внутрішнє походження. Бюджетними ресурсами внутрішнього походження є надходження від податків та зборів, продажу та оренди об'єктів комунальної влас-

ності. Найвагомимим зовнішнім джерелом бюджетних коштів є Державний бюджет.

Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Бюджетним кодексом за бюджетами об'єднаних територіальних громад, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції). Додатковими джерелами залучення фінансових ресурсів є механізм інвестування, кредитування, а також альтернативні джерела у формі грантових коштів [20, с. 89].

Отже, основою незалежності територіальних громад та місцевих бюджетів від центру є фінансова децентралізація, тобто децентралізація фінансових повноважень місцевих органів влади. Для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад необхідно проводити роботу в таких напрямках:

- забезпечення фінансової незалежності територіальних громад та незалежності бюджетного процесу на місцевому рівні;

- стимулювання місцевих органів влади до ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалу територіальних громад;

- ведення органами місцевого самоврядування політики залучення інвестицій та альтернативних джерел фінансування на відповідну територію;

- формування ефективної системи міжбюджетних відносин.

Висновки і пропозиції. Фінансова децентралізація представляє собою процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Вона сприяє якісному покращенню життєвого середовища для мешканців громад, створенню реальних умов для всебічного розвитку територій та людських ресурсів, формуванню засад дієвого місцевого самоврядування.

Для успіху фінансової децентралізації необхідно забезпечити конституційне закріплення поняття «територіальної громади», унормувати процеси створення та розформування ОТГ, переглянути критерії оцінки їх спроможності. Із метою забезпечення спроможності територіаль-

них громад треба розширювати джерела їх фінансування за рахунок залучення не тільки бюджетних коштів, а й інвестиційних та кредитних ресурсів, розширювати можливості застосування альтернативних джерел фінансування у формі грантових коштів. Зазначені фінансові ресурси сприятимуть підвищенню фінансової спроможності територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 27.10.2020).
2. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2. С. 145–151.
3. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002 . № 8. С. 19–25 .
4. Tiebout, Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Princeton University Press*, 1961. URL : <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).
5. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. № 37. С. 1120–1149.
6. Tanzi V. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. *Working papers*. 2001. № 19. URL : <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).
7. Kaiser K. Decentralization Reforms. *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. 2006. URL : http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf (дата звернення: 27.10.2020).
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 27.10.2020).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 131.

11. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (дата звернення: 27.10.2020).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 27.10.2020).
13. До кінця 2020-го в Україні планують завершити об'єднання громад. URL : <https://agropolit.com/news/13571> (дата звернення: 27.10.2020).
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 27.10.2020).
15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.10.2020).
16. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 13.12.2019 № 2598. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00952A.html (дата звернення: 27.10.2020).
17. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? VoxUkraine. URL : <https://voxukraine.org/uk/> (дата звернення: 27.10.2020).
18. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія. Тернопіль : Видавн. поліграф. центр «Екон. думка», 2011. 196 с.
19. Борщ Г.А., Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Дехтяренко Ю.Ф. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посібник. Київ : Рада Європи, 2017. 107 с.
20. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3(77). С. 81–90.

Filipenko T., Repin M. The influence of financial decentralization on the formation of above territorial communities in Ukraine

The article analyzes scientific approaches to the definition of "financial decentralization". It has been found that there is no single approach among scholars to understanding the meaning of "financial decentralization", although in general it is seen as a process of distribution of functions, financial resources and responsibility for their use between central and local levels of government. The purpose of domestic policy in the field of decentralization is to move away from the centralized model of government in the country, ensure the capacity of local government and build an effective system of territorial organization in Ukraine, fully implement the European Charter of Local Self-Government, subsidiarity, universality and financial self-sufficiency through local self-government systems of united territorial communities.

It is proved that for the success of financial decentralization it is necessary to ensure the constitutional consolidation of the concept of "territorial community", to normalize the processes of creation and disbandment of united territorial communities, to revise the criteria for assessing their capacity.

It was found that the assessment of the level of capacity of territorial communities is carried out on the basis of the criteria set out in the Methodology for the formation of able-bodied territorial communities, which has a number of significant shortcomings. These criteria depend more on the geographical and infrastructural features of the community than on economic factors. It seems that the main question facing the community should be whether it can provide itself at a more decent level after the unification than before it.

It has been proven that a key success factor in local development is the acquisition of skills to attract financial resources from all available sources. In order to ensure the capacity of local communities, it is necessary to expand their sources of funding, by attracting not only budget funds but also investment and credit resources, to expand the possibilities of using alternative sources of funding in the form of grants.

Key words: public administration, local self-government, reform, development of territories, sources of financing, financial resources.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 347.734

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.44>

К. А. Мякота

аспірант кафедри цивільного, адміністративного
та фінансового права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ В МЕЖАХ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ

Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагала адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС, тому було прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції», який змінив собою розгалужену систему нормативно-правових актів, яка існувала раніше.

Зазначеним законом змінено валютний контроль на валютний нагляд як систему заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами валютних операцій та уповноваженими установами валютного законодавства. Окрім того, визначено, що Національний банк та уповноважені установи здійснюють валютний нагляд в Україні з метою встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству України, враховуючи ризик-орієнтований підхід. Перелік ризиків для валютного нагляду зібраний у Положенні «про порядок здійснення вповноваженими закладами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції». У статті проаналізовано та зазначено, що саме законодавець відносить до ключових ризиків.

Окрім того, автором проаналізовано ключові зміни, які відбулись у законодавстві України із введенням валютного нагляду, враховуючи ризик-орієнтований підхід.

Також необхідно зазначити, що із введенням у дію нового валютного законодавства кардинально змінилися підходи у питанні відповідальності за порушення вимог валютного законодавства, отже, автором було проаналізовано та визначено нові види заходів впливу, які Національний банк України може застосовувати до уповноважених установ – агентів валютного нагляду за порушення ними вимог валютного законодавства.

У висновках автором надано власний погляд на те, як зараз «виглядає» валютний нагляд порівняно із валютним контролем з урахуванням застосованого законодавцем ризик-орієнтованого підходу.

Ключові слова: валютний нагляд, валютний контроль, ризик-орієнтований підхід, адекватність, банк, агент валютного нагляду, уповноважена установа.

Постановка проблеми. Станом на тепер відбувається прийняття низки нових нормативно-правових актів у сфері валютного законодавства, що є очікуваним та запланованим кроком. Проте поряд із прийняттям великої кількості нормативно-правових актів втрачають чинність багато застарілих норма-

тивно-правових актів, тому зрозуміло, що відбуваються значні зміни у системі регулювання валютних правовідносин. Так, на зміну «жорсткому» валютному контролю прийшов більш «м'який» валютний нагляд, який спирається ще й на ризик-орієнтований підхід та принцип «адекватності», що, звісно, у сучасних умовах та стані економіки України викликає багато питань.

Тому автором проаналізовано та визначено сутність валютного нагляду, чим він відрізняється від контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання та сутність сучасного валютного нагляду досліджують у своїх працях багато вчених, такі як О.В. Боришкевич, О.І. Бутук, Г.В. Веріга, О.В. Дзюблук, А.М. Лобенко, В.І. Міщенко, С.В. Науменкова, І.М. Іванова, О.А. Шевчук та ін.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства України проаналізувати сутність валютного нагляду з урахуванням запровадженого ризик-орієнтованого підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інтеграція України до європейського співтовариства вимагала реформування підходів до регулювання валютного ринку, пошуку ефективних механізмів і інструментів його здійснення, а практика валютного регулювання в Україні останніми роками показала, що Національний банк України не в змозі монетарними засобами здійснювати валютне регулювання в період кризових загострень.

Отже, була підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка своєю чергою вимагала адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24.06.1988 р. (вільний рух капіталу) та мала на меті зняття будь-яких заборон в обмеженні руху капіталу, що здійснюється між громадянами, які постійно проживають у державах-членах [1].

З метою формування нової ліберальної системи валютного регулювання прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції» [2].

Цей Закон замінив собою розгалужену систему нормативно-правових актів, яка існувала раніше, ставши центром такого регулювання. Втратили чинність Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19.02.1993 р., Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» № 185/94-ВР від 23.09.1994 р., а також низка інших підзаконних нормативно-правових актів з питань платіжної дисципліни, повернення в Україну валютних цінностей тощо.

Закон України «Про валюту і валютні операції» декларує значну лібералізацію валютних операцій та руху капіталу.

Зазначеним законом змінено валютний контроль на валютний нагляд як систему заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами валютних операцій та уповноваженими установами валютного законодавства. Покладено початок переходу від системи тотального валютного контролю за кожною операцією до валютного нагляду, побудованого за принципом «більше ризиків – більше уваги, менше ризиків – менше уваги». Постановою правління Національного банку України (далі – НБУ) від 03.01.2019 р. № 13 було затверджено Положення про валютний нагляд» [3], де пп. 4, 5 визначено, що НБУ та уповноважені установи здійснюють валютний нагляд в Україні з метою встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству України з урахуванням ризик-орієнтованого підходу.

Тобто, окрім інших змін, Законом України «Про валюту і валютні операції» в межах валютного нагляду вводиться ризик-орієнтований підхід.

Перелік ризиків для валютного нагляду зібраний у Положенні про порядок здійснення вповноваженими закладами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції, що затверджений Постановою правління НБУ від 02.01.2019 № 8, яке також набуло чинності 07.02.2019 [4].

Перелік ризиків у Положенні «Про порядок здійснення вповноваженими закладами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції» об'єднує загальна тенденція контролю бізнесу державою, в тому числі і на міжнародному рівні: необхідність підтвердити реальність своєї діяльності (місце здійснення діяльності, наявність співробітників та засобів виробництва); наявність ділової мети та економічної доцільності (суті) в діяльності та операціях, які здійснюються.

Кожному ризику в Положенні присвоєно відповідний індикатор. Під індикатором розуміється встановлена НБУ та уповноваженими закладами ознака або сукупність ознак валютних операцій, учасників валютних операцій та їх намірів/дій, що

підлягають додатковому аналізу та перевірці та/чи які дозволяють виявляти сумнівні валютні операції.

До основних ризиків зазначене положення відносить: обсяг валютної операції, що не збігається з обсягом звичайної ділової активності суб'єкта, здійснення фізичною особою операцій, не пов'язаних з діяльністю підприємця, на суму більше 150 тис. грн (обов'язковий фінмоніторинг), з урахуванням виключень, незвичайний вид продукції, роботи, послуги, невідповідність суті операції, суті діяльності суб'єкта чи контрагента, відсутність економічної доцільності (суті) та/або явної законної мети, невідповідність цін ринковим, операції з ризиками виконання обов'язків контрагентом, у тому числі штучні чи заплутані розрахунки, розрахунки за договором на користь третьої сторони, розрахунки з векселями, порукою, відступлення права вимоги та переведення боргу, залік, угода про постачання в інші країни (примітка – імовірно, коли постачання повинно бути здійснено не в країну покупця), штрафні санкції та ін.

Положення, окрім іншого, стосовно кожного ризику включає інформацію, які документи можуть бути витребувані та які повинні бути результати проведення аналізу та перевірки валютної операції [4]. Тобто, як видається, ризик-орієнтований підхід передбачає визначення переліку питань перевірки банків НБУ і тих операцій, які визначені ризиковими для конкретного банку.

Лише на підставі конкретної інформації, якою володіють фахівці НБУ під час здійснення перевірки, та на основі виникнення сумнівів щодо рівня ризику за здійсненими операціями банки вимушені будуть надавати підтвердження, зокрема документальні, що сутність таких операцій є прозорою та зрозумілою, і вони не пов'язані з уникненням вимог, встановлених валютним та санкційним законодавством, або ж законодавством у сфері протидії легалізації коштів та запровадженими НБУ заходами захисту.

Важливо, що в умовах нового порядку валютного нагляду Національний банк застосовуватиме підхід, що базується на оцінці рівня ризику, що передбачає врахування як суттєвості порушення, так і від-

повідних дій банку, які зумовили порушення [4].

Усе це створює умови для побудови банками нової ризик-орієнтованої системи нагляду за клієнтськими операціями, що дозволить послабити валютний нагляд і вимагати мінімум документів щодо більшості операцій пересічних громадян і реального бізнесу, які не мають ознак сумнівних операцій.

Водночас такі зміни були очікуваним кроком, продиктованим вимогами Європейського Союзу, як було зазначено раніше.

Повертаючись до валютного нагляду, необхідно зазначити, що згідно з п. 2 «Положення про валютний нагляд» валютний нагляд за уповноваженими установами – це нагляд, що здійснюється НБУ за уповноваженими установами, їх структурними підрозділами, включаючи проведення виїзних перевірок та здійснення безвиїзного нагляду, з урахуванням ризик-орієнтованого підходу з метою забезпечення дотримання уповноваженими установами валютного законодавства та встановлення відповідності здійснюваних валютних операцій валютному законодавству України [3].

Відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» уповноважені установи є агентами валютного нагляду, підзвітними НБУ. Уповноважені установи під час проведення ними валютних операцій, крім валютних операцій, пов'язаних з експортом та імпортом товару на суму, що є меншою за розмір, установлений для фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу згідно із законодавством у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, здійснюють безпосередній нагляд за виконанням вимог валютного законодавства резидентами (крім інших уповноважених установ) та нерезидентами, що здійснюють валютні операції через ці уповноважені установи [2].

Відповідно до п. 9 ч. 2 Положення НБУ «Про валютний нагляд» від 13.01.2019 року уповноважена установа – банк, філія іноземного банку, небанківська фінансова

установа, оператор поштового зв'язку, який (яка) отримав (отримала) банківську ліцензію або ліцензію [3].

Щодо сутності ризик-орієнтованого підходу у разі здійснення валютного нагляду та ключових змін, які відбулись із введенням валютного нагляду, необхідно зазначити таке.

1. Ключовим елементом валютного нагляду є дотримання суб'єктами господарювання – резидентами України граничних строків розрахунків за експортно-імпортними операціями. Правове регулювання зазначеного питання здійснюється відповідно до норм постанов Правління НБУ «Про затвердження Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті» від 02.01.2019 р. № 5 [5] та «Про затвердження Інструкції про порядок валютного нагляду банків за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів» від 02.01.2019 р. № 7 [6].

Відповідно до п. 21 Постанови НБУ № 5 «Про затвердження Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті» граничні строки розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів становлять 365 днів (раніше 180, 90 і 120 днів). Однак 365-денний строк не застосовується до операцій з експорту та імпорту товарів (включаючи незавершені розрахунки за операцією) на незначну суму [5]. Сьогодні сума незначної операції є меншою ніж 150 тис. грн (або відповідного еквівалента у валюті). Валютний нагляд за операціями на таку суму або залишками щодо розрахунків за операціями, які не перевищують вказану суму, не застосовується згідно із законом за відсутності ознак дроблення (валютних операцій або операцій з експорту товару).

Проте НБУ за поданням Кабінету Міністрів України в окремих галузях економіки або для окремих товарів може обмежити чи запровадити особливий механізм застосування граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товару.

Тобто такі строки можуть бути як зменшені, так і збільшені, встановлені особливі умови їх застосування у разі прийняття відповідного рішення НБУ.

2. Основною зміною до визначення операцій, які підлягають валютному нагляду, стало запровадження кількісного підходу до визначення критеріїв віднесення операції до такої, яка підлягає валютному нагляду. Законодавець та НБУ вирішили відійти від моделі якісного підходу, тобто визначення конкретних операцій, які підлягають валютному нагляду, без прив'язки до суми таких операцій.

Наприклад, раніше об'єктом валютного контролю були операції з експорту товарів. Експорт послуг (окрім транспортних і страхових) та прав інтелектуальної власності, авторських і суміжних прав раніше не були об'єктом валютного контролю. Нині експорт послуг без будь-яких винятків та прав інтелектуальної власності, авторських і суміжних прав є об'єктом валютного нагляду за умови, якщо сума експортної операції не перевищує 150 тис. грн (еквівалент цієї суми в іноземній валюті), враховуючи дроблення операції з експорту товару.

Такий висновок випливає з положень Постанови НБУ «Про затвердження Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті» № 5 [5], де вказано, що поняття товару вживається у значенні, визначеному Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [5]. Відповідно до дефініції товару, що закріплена Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», товаром вважається будь-яка продукція, послуги, роботи, права інтелектуальної власності та інші немайнові права, призначені для продажу (оплатної передачі).

3. Виходячи зі змісту Постанови НБУ «Про затвердження Інструкції про порядок валютного нагляду банків за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів» у разі запровадження НБУ заходу захисту у вигляді обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті банк не має права завершити здійснення валютного нагляду за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операцією з експорту товарів на підставі документів про припинення зобов'язань зарахування зустрічних однорідних вимог в іноземній валюті I групи

Класифікатора іноземних валют та банківських металів незалежно від суми операції, а також в інших валютах на суму, що не перевищує 500 тис. євро. Винятком з правила є операції операторів телекомунікацій з оплати міжнародних телекомунікаційних послуг (міжнародного роумінгу та пропуску міжнародного трафіку). Отже, змінилася лише валюта максимальної суми операцій – долар США на євро [6].

Також необхідно зазначити, що із введенням в дію нового валютного законодавства кардинально змінилися підходи у питанні відповідальності за порушення вимог валютного законодавства. Порівняно зі старим валютним законодавством з'явилися нові види заходів впливу, які НБУ може застосовувати до уповноважених установ – агентів валютного нагляду за порушення ними вимог валютного законодавства, а саме: письмове застереження; обмеження, зупинення чи припинення здійснення небанківською фінансовою установою, оператором поштового зв'язку окремих видів валютних операцій; зупинення, відкликання (анулювання) ліцензії НБУ на здійснення валютних операцій [2; 3]. У НБУ у разі виявлення порушень валютного законодавства з'явилось право вимагати від уповноважених установ – агентів валютного нагляду дотримання вимог валютного законодавства. Цей захід, який втілюється НБУ через механізм пред'явлення до уповноваженої установи – агента валютного нагляду письмової вимоги, не є заходом впливу, але є своєрідним засобом реагування з боку НБУ на виявлені порушення валютного законодавства.

Поряд із можливістю застосовувати штрафи до банків Національний банк України адекватно вчиненому порушенню може застосувати менш жорсткий захід впливу у вигляді письмового застереження або пред'явити до банку письмову вимогу щодо недопущення та/або усунення порушень вимог валютного законодавства в подальшому, або, навпаки, більш жорсткий захід впливу, такий як обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів валютних операцій.

Важливим фактором є те, що у Законі України «Про валюту та валютні операції» зазначено, що застосування заходів

впливу здійснюватиметься НБУ з урахуванням принципу адекватності, який полягає у визначенні характеру та кількості виявлених порушень, причин, які зумовили виникнення виявлених порушень.

Тобто ризик-орієнтованість та принцип адекватності як основні підходи у вирішенні питання щодо застосування до установи заходу впливу забезпечуватимуть можливість застосовувати штрафні санкції різного обсягу у мінімальних розмірах або у значних межах установлених граничних розмірів або застосовувати менш суворий захід впливу, як наприклад письмове застереження, або пред'являти до установи письмову вимогу. Або, навпаки, застосовувати більш жорсткий захід впливу до установи, такий як: обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів валютних операцій, зупинення, відкликання (анулювання) ліцензії Національного банку України на здійснення валютних операцій.

Висновки і пропозиції. Безперечно, прийняття низки нових нормативно-правових актів у сфері валютного законодавства – це значний крок уперед порівняно із застарілим Декретом КМУ. Однак вважаємо, що це лише початок великої дерегуляції, тому постійне вдосконалення правового регулювання та лібералізація валютного нагляду є основним завданням майбутньої валютної політики та своєю чергою вимогою, продиктованою ЄС.

Нова система валютного нагляду створює умови для побудови уповноваженими установами – агентами валютного нагляду нової ризик-орієнтованої системи валютного нагляду за клієнтськими операціями, що дозволить послабити валютний нагляд і вимагати мінімум документів щодо більшості операцій пересічних громадян і реального бізнесу, які не мають ознак сумнівних операцій і є незначними.

Тобто ризик-орієнтований нагляд дозволить, з одного боку, спростити проведення прозорих валютних операцій населенням та бізнесом, зменшити їх часові та адміністративні витрати, а з іншого – приділити банкам більше уваги сумнівним операціям з метою попередження порушення законодавства, запобігання відтоку капіталу.

Валютний нагляд за новими правилами кардинально відрізняється від старого валютного контролю та є гнучкішим, ризик-орієнтованим та спрямованим насамперед на упередження порушень, які несуть значні негативні наслідки. Кінцевою метою НБУ залишається поступове зняття всіх валютних обмежень і перехід до режиму вільного руху капіталу.

Відомо, що запровадження лібералізації вимагає відповідного рівня розвитку економіки. Успішне проведення лібералізації валютного регулювання потребує наявності ефективного валютного ринку, низького рівня інфляції, значних обсягів МВФ, врівноваженості платіжного балансу, стабільності курсу та конвертованості національної валюти, а також стабільного попиту на національну валюту в країні та за її межами.

Водночас важливу роль у процесі здійснення валютних операцій усе ж таки відіграють банки – агенти валютного нагляду. Відповідно до нових запроваджених принципів банкам надається широка дискреція у частині валютного нагляду, в тому числі в частині запиту документів від фізичних та юридичних осіб під час здійснення валютних операцій.

Тому вважаємо, що для того щоб дії банків не суперечили загальній тенденції лібералізації та дотримання принципу «адекватності», запровадженій регулятором, необхідно на законодавчому рівні встановити чітку процедуру діяльності банків як агентів валютного нагляду та межі їх діяльності, оскільки є зрозумілим, що кількість банків на території України велика, а НБУ як контролюючий та головний орган (за кількістю наданих законом повноважень) – один, отже, зрозуміло, що повинна існувати чітка процедура діяльності самих банків (у межах «нового курсу лібералізації») з метою уникнення «недотримання» сторонами вимог та приписів законодавства України.

Список використаної літератури:

1. Директива Ради ЄС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24.06.1988 року, № 88/361/ЄЕС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_182.
2. Про валюту і валютні операції від 21.06.2018 року, № 2473-VIII 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.
3. Положення про валютний нагляд : затв. Постановою Правління Національного банку України від 03.01.2019 року, №13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013500-19>.
4. Положення про порядок здійснення вповноваженими закладами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції : затв. Постановою Правління Національного банку України від 02.01.2019 року, № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008500-19#Text>.
5. Про затвердження Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті : Постанова Правління Національного банку України від 02.01.2019 року, № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005500-19#Text>.
6. Про затвердження Інструкції про порядок валютного нагляду банків за дотриманням резидентами граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів : Постанова Правління Національного банку України від 02.01.2019 року, № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007500-19#Text>.
7. Про зовнішньоекономічну діяльність від 16.04.1991 року, № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text>.
8. Про банки і банківську діяльність від 07.12.2000 р., № 2121-III. 2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.

Myakota K. The essence of foreign exchange surveillance in Ukraine within the risk-oriented approach

The Association Agreement between Ukraine and the EU required the adaptation of Ukrainian legislation to the EU Council Directive, thus adopting the Law of Ukraine "On Currency and Currency Transactions", which replaced the extensive system of regulations that existed before.

This law changed currency control to currency supervision as a system of measures aimed at ensuring compliance by foreign exchange entities and authorized institutions with foreign

exchange legislation. In addition, it is determined that the National Bank and authorized institutions carry out currency supervision in Ukraine in order to establish the compliance of foreign exchange transactions with the currency legislation of Ukraine, taking into account the risk-oriented approach.

The list of risks for currency supervision is collected in the Regulation "On the procedure for analysis and verification of documents (information) on foreign exchange transactions by authorized institutions". The article analyzes and states that the legislator refers to the key risks.

In addition, the author analyzes the key changes that have taken place in the legislation of Ukraine with the introduction of currency supervision, taking into account the risk-oriented approach.

Also, it should be noted that with the introduction of the new currency legislation radically changed approaches to liability for violation of currency legislation, therefore, the author analyzed and identified new types of measures that the National Bank of Ukraine can apply to authorized institutions – agents of foreign exchange supervision for violation of the requirements of currency legislation.

In the conclusions, the author gives his own view of what currency supervision "looks" like now, in comparison with currency control, taking into account the risk-oriented approach applied by the legislator.

Key words: currency supervision, currency control, risk-oriented approach, adequacy, bank, currency supervision agent, authorized institution.

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.45>

О. О. Прасов

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Запорізького окружного адміністративного суду

ПРАВО НА ІМ'Я ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Статтю присвячено аналізу проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо забезпечення та реалізації особистих немайнових прав особами, засудженими до позбавлення волі, зокрема права на ім'я.

Наголошено на тому, що визнання та захист прав людини і громадянина є основним обов'язком будь-якої цивілізованої держави. Всі люди від народження наділені певним комплексом невід'ємних прав та свобод, що являють собою результат людської природи. Права людини та громадянина закріплені в Конституції України. Відповідно до Основного Закону України всі люди вільні та рівні у своїй гідності і правах, які є невід'ємними та невідчужуваними.

Досліджено положення Конституції України, Цивільного кодексу України, Сімейного кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України та Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань» від 28.08.2018 № 2823/5 з питань забезпечення та реалізації права особи на ім'я, Положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Зроблено висновок про певну суперечливість вітчизняного законодавства щодо досліджуваного питання.

Виокремлено основні, найбільш характерні категорії, які характеризують природу права на ім'я, а саме: наявність у особи права мати певне ім'я; можливість користуватися своїм іменем; право особи вимагати від оточуючих звертатися до неї відповідно до цього імені; право змінити ім'я відповідно до встановленого законом порядку.

Зроблено висновок про те, що у разі реєстрації, розірвання, визнання недійсним шлюбу прізвище засуджених не може бути змінено, можлива лише зміна прізвища не засудженої особи.

Ключові слова: засуджені, місця позбавлення волі, ім'я, право на ім'я, по батькові, паспорт, реєстрація народження, свідоцтво про народження.

Постановка проблеми. Кожна людина наділена певним колом невід'ємних прав та свобод, зокрема і тих, що належать їй від народження. Цей комплекс прав охороняється на законодавчому рівні. Забезпечення потреб і інтересів людини має виступати основним домінантом соціального життя. Всі фізичні особи мають право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя без стороннього втручання; свободу пересування та віль-

ний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віросповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Громадяни мають право на соціальний захист [1]. Більшість з указаних прав людини є особистими немайновими правами фізичної особи, тобто спрямованими на недоторканність її внутрішнього світу та особистих інтересів. Одним з найбільш важливих серед особистих немайнових прав є право особи на ім'я [2].

Конституція України гарантує забезпечення та охорону прав і свобод кожної фізичної особи. Особа, засуджена до позбавлення волі, залишається громадянином України, тож на неї поширюються всі права людини та громадянина, як і на всіх інших громадян, не враховуючи обмежень, які пов'язані з фактом її засудження.

Проблеми, пов'язані з немайновими правами осіб, засуджених до позбавлення волі, досліджували, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці, як: О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.А. Бадира, А.П. Гель, М.Я. Гуцуляк, О.М. Джужа, Т.А. Денисова, О.Г. Колб, А.С. Нікіфоров, В.О. Меркулова, В.В. Лень, О.М. Литвинов, М.І. Мельник, В.Ф. Примаченко, П.Г. Пономарьов, В.М. Прусс, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, Ю.А. Чеботарьова, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець та інші. Однак, незважаючи на ґрунтовні дослідження, не досить висвітленими, на наш погляд, залишаються питання щодо проблем та особливостей реалізації права на ім'я особами, засудженими до позбавлення волі.

Метою статті є дослідження, присвячене проблемам вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав особами, засудженими до позбавлення волі, а саме права на ім'я.

Виклад основного матеріалу.

Ім'я людини є найдавнішим способом її індивідуалізації у суспільстві. Ім'я особи має не тільки велике соціальне, але й правове значення, оскільки дає людині можливість набувати прав та здійснювати їх, а також можливість створювати для себе цивільні обов'язки і виконувати їх під своїм ім'ям.

Право на ім'я, як особисте немайнове право, знайшло своє відображення у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України). Статтею 294 ЦК України [2] передбачено, що фізична особа має право на ім'я, де під цим поняттям розуміється: прізвище (родове ім'я), власне ім'я людини (особисте ім'я або онома) та по батькові (патріархальне ім'я). При цьому цією нормою не визначається коло повноважень, що становлять зміст та визначають сутність права на ім'я. У сучасній юридичній літературі зміст цього права визначається також по-різному. Так, М.М. Малєїна вба-

чає юридичну сутність права на ім'я у повноваженнях особи щодо володіння, користування та розпорядження своїм іменем [3, с. 100].

Аналіз наукових позицій з досліджуваного питання дає змогу виділити основні категорії, які характеризують природу права на ім'я:

1) наявність у особи права мати певне ім'я;

2) можливість користуватися своїм іменем;

3) право особи вимагати від оточуючих звертатися до неї відповідно до цього імені;

4) право змінити ім'я відповідно до встановленого законом порядку [4, с. 86].

Тож, перш за все людина відповідно до національного законодавства володіє невід'ємним правом мати своє ім'я, що передбачає і користування ним.

Право володіння іменем означає можливість фізичної особи, що передбачена законом, бути носієм відповідного прізвища, імені та по батькові. Таке право за своєю природою є особистим немайновим, оскільки належить кожній людині від народження. Тобто не слід ставити знак рівняння між поняттями «право володіння іменем» та «право на присвоєння імені». Останнім наділене чітко окреслене законодавцем коло осіб (як фізичних, так і юридичних, якщо йдеться про присвоєння імені дитині, наприклад, судом).

У ст. 144 Сімейного кодексу України (далі – СК України) зазначено, що реєстрація народження дитини провадиться органом державної реєстрації актів цивільного стану з одночасним визначенням її походження та присвоєння прізвища, імені та по батькові. Реєстрація народження дитини засвідчується свідоцтвом про народження [5]. Право ж на присвоєння імені дитині реалізується батьками (усиновителями, опікунами). У деяких випадках, передбачених законом, ім'я дитині може бути присвоєне органами опіки та піклування чи судом. Відповідно до ст. 144 СК України батьки повинні невідкладно, але не пізніше одного місяця від народження дитини, зареєструвати її народження [5].

У процесі присвоєння дитині імені необхідно дотримуватись окреслених законом правил:

1) власне ім'я дитини визначається за згодою її батьків або тільки матір'ю у разі, коли дитина народжена жінкою, яка не перебуває у шлюбі, якщо відсутнє добровільне визнання батьківства;

2) прізвище дитині дається за прізвищем батьків. Якщо подружжя носить різні прізвища, прізвище дитини визначається за їх згодою (або одного з них, або подвійне). У разі, коли на момент укладання шлюбу наречена чи наречений вже має подвійне прізвище, особа може змінити одну з його частин на прізвище другого;

3) «по батькові» дитині дається відповідно до імені батька (біологічного або юридичного). У разі, коли дитина народжена жінкою, яка не перебуває у шлюбі (у разі якщо не визнано батьківство), «по батькові» визначається відповідно до імені особи, яку мати вказала як батька дитини. Також відповідно до ст. 12 Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 № 2494-XII особа, яка підтримує національні традиції свого народу, відповідно до яких «по батькові» не фіксується, має право на те, щоб у паспорті дитини було зафіксовано лише її ім'я та прізвище, а у свідоцтві про народження – ім'я батька та матері [6].

Отже, у подальшому право на володіння іменем фіксується у паспорті особи. Відповідно до пунктів 1, 2, 6 Положення про паспорт громадянина України паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Він видається після досягнення 16-річного віку кожному громадянину України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства. У паспорті вказується, крім іншого, й прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи [7].

Згідно з пунктом 22 Положення про паспорт громадянина України в особи, взятої під варту або засудженої до позбавлення волі, паспорт вилучається органами дізнання, попереднього слідства або судом. У разі звільнення з-під варти чи від відбування покарання паспорт повертається його власникові [6]. При цьому на практиці право на ім'я засудженої особи може бути порушено шляхом незаконного вико-

ристання паспорта, а, відповідно, і використання її імені у разі халатності або зловживання владою адміністрацією установи виконання покарань (втрата паспорта, його незаконне використання тощо).

Право використання людиною імені виражається в тому, що фізична особа має право використовувати своє ім'я у всіх сферах суспільних відносин (засвідчувати ним документи, використовувати під час вчинення правочинів, зазначати своє ім'я на номерних знаках автомобілів тощо).

Як зазначено у ст. 296 ЦК України, фізична особа має право використовувати своє ім'я у всіх сферах своєї діяльності. При цьому необхідно відзначити, що людина може надати право використовувати власне ім'я іншим особам (на оплатній або безоплатній основі) [2]. Тобто право на використання імені людини може бути реалізоване і іншими особами (на законних підставах). Ім'я фізичної особи може бути використане лише за її згоди. Будь-яке використання імені особи, на яке той, хто здійснює таке використання, не має відповідних повноважень, слід розуміти як незаконне використання імені [4, с. 95–96].

Реалізуючи своє право на ім'я, фізична особа має право вимагати від інших осіб не розголошувати її ім'я. Вона може анонімно проходити медичний огляд, лікуватися від тих чи інших хвороб, повідомляти правоохоронним органам про скоєний злочин, надавати відомості в засоби масової інформації (далі – ЗМІ) тощо [9, с. 498–499].

Статтею 296 ЦК України передбачено, що ім'я фізичної особи, яка затримана, підозрюється чи обвинувачується у скоєнні злочину, або особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може бути використане (обнародоване) лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення та в інших випадках, передбачених законом. Також у вказаній статті ЦК України зазначено, що ім'я потерпілого від правопорушення може бути обнародоване лише за його згодою, а ім'я учасника цивільного спору, який стосується особистого життя сторін, може бути використане іншими особами лише за його згодою [2].

Тобто як незаконне використання імені можна вважати, наприклад, його оприлюднення у ЗМІ до вказаного часу.

Закон регулює також випадки, коли ім'я (або його частина) людини може бути використане без її згоди, зокрема, задля висвітлення діяльності фізичної особи або підприємства (організації), на якому вона працює (установи, в якій навчається). Використання початкової літери прізвища фізичної особи у засобах масової інформації, літературних творах також не є порушенням її права.

Як зазначалося, фізична особа має право вимагати від оточуючих звертатися до неї згідно з її іменем. Гарантією цього права є те, що законодавець зобов'язує виправити ім'я людини у разі його неправильного зазначення у офіційних документах чи у ЗМІ. Неправильно оформлений документ підлягає заміні. У разі спотворення імені у ЗМІ воно має бути виправлене саме у тому ж засобі масової інформації.

Право володіння іменем виражається не тільки у можливості присвоєння батьками імені дитини чи в його використанні, але й у можливості особи змінити своє прізвище, ім'я та по батькові.

Стаття 295 ЦК України [2] передбачає право на зміну імені, що структурно включається до загального права розпорядження ім'ям. Це одне з основних повноважень фізичної особи щодо власного імені взагалі. Право на зміну імені включає право на зміну прізвища, імені та по батькові. Порядок зміни прізвища, імені та по батькові врегульований, окрім названої статті ЦК України, також положеннями Сімейного кодексу України та низкою підзаконних нормативних актів. Водночас особи, засуджені до позбавлення волі, не в праві змінити власні прізвища, ім'я та по батькові. Зокрема, відповідно до статті 295 ЦК України [2] підставами для відмови у зміні імені є:

1) перебування заявника під слідством, судом, адміністративним наглядом;

2) наявність у заявника судимості, яку не погашено або не знято в установленому законом порядку;

3) офіційне звернення правоохоронних органів іноземних держав про оголошення розшуку заявника;

4) подання заявником неправдивих відомостей про себе.

Як передбачено ч. 1 ст. 88 Кримінального кодексу України (далі – КК України), особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості [8]. Тож впродовж усього цього періоду особа не може змінити свої прізвище, ім'я та по батькові.

Засуджені відповідно до чинного законодавства вправі створювати та нерідко створюють сім'ю через укладення шлюбу. Наявні випадки й розірвання або визнання недійсним шлюбу із засудженою особою.

Згідно зі ст. 4 СК України право особи на сім'ю включає: право на створення сім'ї, право кожної особи на проживання в сім'ї, право кожної особи на повагу до свого сімейного життя. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства (ч. 4 ст. 3 СК України) [5].

Відповідно до Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні реєстрація шлюбу із засудженими, які відбувають покарання в установах покарань, провадиться відділом реєстрації актів цивільного стану за місцезнаходженням цієї установи на загальних підставах, передбачених законодавством України. Ініціювати реєстрацію шлюбу може як не засуджена, так і засуджена особа.

Згідно зі статтею 295 ЦК України прізвище фізичної особи може бути змінене у разі реєстрації шлюбу, розірвання шлюбу або визнання його недійсним [2]. З урахуванням зазначеного у разі реєстрації, розірвання, визнання недійсним шлюбу прізвище засуджених не може бути змінено, можлива лише зміна прізвища не засудженої особи.

Висновки і пропозиції. Отже, з огляду на все наведене вище, можна дійти висновку, що під правом на ім'я особи, засудженої до позбавлення волі, необхідно розуміти її особисте немайнове право щодо володіння своїм іменем, його використання, а також право засудженого вимагати від оточуючих:

1) звертатися до нього відповідно до цього імені;

- 2) не порушувати його права на ім'я;
- 3) у разі порушення такого права вимагати його захисту.

Особа, засуджена до позбавлення волі, не може реалізувати своє право на ім'я шляхом зміни останнього до моменту зняття або погашення судимості в установленому законом порядку.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст.141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>.
2. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>.
3. Малеина М.Н. Право на ім'я. *Государство и право*. 1998. № 5. С. 99–104.
4. Стефанчук Р.О. Право на ім'я. Хмельницький університет управління та права. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1–2 (13–14). С. 83–97.
5. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 21–22. Ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#n25>.
6. Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 36. Ст. 529. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
7. Положення про паспорт громадянина України : Затверджено Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 37. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-12>.
8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України. У 2 т. / За заг. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. Київ : Юрінком Інтер. 2005. Т. I. 832 с.

Prasov O. The right to the name of persons convicted to deprivation of freedom

The article is devoted to the analysis of problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The issue of personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual is considered. The problems of domestic legislation and practice regarding the provision and realization of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment, in particular, the right to a name, are analyzed.

It is emphasized that the recognition and protection of human and civil rights is a fundamental duty of any civilized state. All human beings are born with a set of inalienable rights and freedoms that are the result of human nature. Human and civil rights are enshrined in the Constitution of Ukraine. According to the Basic Law of Ukraine, all people are free and equal in their dignity and rights, which are inalienable and inalienable.

The provisions of the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Family Code of Ukraine, the Criminal Executive Code of Ukraine and the Order of the Ministry of Justice of Ukraine "On approval of the Rules of Procedure of penitentiary institutions" from 28.08.2018 No. 2823/5 on ensuring and exercising the right of a person to it Regulations on the passport of a citizen of Ukraine and on the passport of a citizen of Ukraine for travel abroad. The conclusion is made about a certain contradiction of the domestic legislation concerning the investigated question.

The main, most characteristic, categories that characterize the nature of the right to a name, namely: the presence of a person's right to have a certain name; opportunity to use your name; the right of a person to demand from others to address him in accordance with this name; the right to change the name in accordance with the procedure established by law.

It is concluded that in case of registration, divorce, invalidation of marriage the name of the convicts cannot be changed, only the name of the non-convicted person can be changed.

Key words: convicts, places of imprisonment, name, right to a name, surname, passport, birth registration, birth certificate.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.46>**А. В. Рижий**аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету, м. Запоріжжя

ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ: ПРАВОВА ПРИРОДА, ОСОБЛИВОСТІ СПРАВЛЯННЯ

У статті досліджено сутність поняття збору за місця для паркування транспортних засобів.

Проаналізовано нормативні документи, які регламентують порядок справляння збору за місця для паркування транспортних засобів в Україні.

Розглянуто основні процедури нарахування та сплати такого місцевого збору, як збір за місця для паркування транспортних засобів, досліджено об'єкти, бази оподаткування, а також ставки збору згідно з податковим законодавством України.

Зроблено порівняльний аналіз сплати збору за місця для паркування у США та Україні. Привернуто увагу до стану сплати збору для паркування транспортних засобів у містах України.

Підкреслено, що діяльність, яка пов'язана з паркуванням транспортних засобів, має бути поширена в регіонах, а плата за паркування автомобілів повинна стати одним з основних джерел наповнення місцевих бюджетів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування.

Проаналізовано Закони України «Про дорожній рух», «Про благоустрій населених пунктів» та Постанову Кабінету Міністрів України «Порядок формування тарифів на послуги з користування майданчиками для здійснення платного паркування транспортних засобів».

Доведено, що сьогодні ставка збору є низькою для великих та туристичних регіонів країни, що потребує зміни підходів до її встановлення із урахуванням попиту, місця розташування паркувальних майданчиків та інфраструктури кожного населеного пункту.

Для позитивного впливу на фінансову самодостатність громад та з метою збільшення надходження до місцевих бюджетів від сплати збору за місця для паркування транспортних засобів запропоновано внести зміни до Податкового кодексу України в частині надання повноважень органам місцевого самоврядування, а саме сільській, селищній, міській радам або радам об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад щодо встановлення розміру ставки збору за місця для паркування транспортних засобів з огляду на попит, місце розташування паркувальних майданчиків та інфраструктуру кожного населеного пункту, без обмежень у вигляді відсотків до розміру мінімальної заробітної плати, та, відповідно, рекомендовано внести зміни до статті 268-1 Податкового кодексу України.

Ключові слова: збір для паркування, транспортні засоби, місцевий бюджет, Податковий кодекс України, об'єкт оподаткування, ставка збору, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Для розвитку місцевої інфраструктури, що забезпечує реалізацію соціальної та економічної політики, необхідні місцеві податки і збори, оскільки такі платежі є фундаментальною фінансовою основою місцевого самоврядування [1].

Збір за місця для паркування транспортних засобів є одним із найбільш популяр-

них місцевих зборів у світі. Його популярність зумовлена постійним зростанням кількості транспортних засобів, розвитком господарської діяльності, пов'язаної з їх паркуванням, та розширенням мережі платних зон паркування [2].

Натепер у місцевому оподаткуванні є ряд питань, які потребують відповідей. Це стосується практики справляння місцевих податків та зборів, а саме механізму обчислення та планування місце-

вих податків та зборів. Невирішення цих питань і приводить до незначної частки надходжень від місцевих податків і зборів у місцевий бюджет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням місцевих зборів та податків, у том числі збору за паркування транспортних засобів, приділяли увагу різні вчені.

Так, О.В. Костяна та В.В. Ясько у своїй науковій роботі дійшли висновку, що однією із основних проблем, що зашкоджують зміцненню фінансової основи місцевого бюджету, у тому числі під час надходження коштів за місця для паркування транспортних засобів, є недостатність чіткого регулювання процедури паркування законодавчою базою і, як наслідок, відсутність достатнього контролю процедури паркування [1].

І.І. Бабін з метою розвитку господарської діяльності з паркування транспортних засобів, зростання привабливості паркувальних майданчиків для операторів паркування запропонував відмовитись у Податковому кодексі України від обов'язкової мінімальної ставки збору і залишити це питання на розсуд місцевих рад. Це, на його думку, дало б змогу під час диференціації ставки збору точніше врахувати особливості місцезнаходження та типу паркувальних майданчиків, збільшити їх кількість і, відповідно, збільшити надходження до місцевих бюджетів від сплати збору за місця для паркування транспортних засобів [2].

В.В. Шалімов та С.О. Магопек розглянули особливості встановлення місцевих податків і зборів, враховуючи вимоги Податкового кодексу України. Дослідили основні процедури нарахування та сплати такого місцевого збору, як збір за місця для паркування транспортних засобів. Визначили ризики його застосування та умови підвищення ефективності з точки зору оптимізації діяльності паркувальників та наповнення місцевих бюджетів [3].

Виклад основного матеріалу. Основними нормативними документами, які регламентують порядок застосування збору за місця для паркування транспортних засобів, є:

1) Податковий кодекс України [4];

2) Наказ Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження форм податкових декларацій збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору» [5];

3) Правила паркування транспортних засобів, затверджені постановою КМУ від 03.12.2009 [6];

4) Правила зберігання транспортних засобів на автостоянках, затверджені Постановою КМУ від 22.01.1996 [7];

5) Порядок формування тарифів на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, затверджений Постановою КМУ від 02.03.2010 [8];

6) Закони України про Державний бюджет України на відповідний рік (у частині встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня кожного року);

7) Рішення міських, селищних та сільських рад щодо встановлення на відповідній території місцевих податків і зборів

В Україні справляння цього збору розпочалось зі встановлення Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [9] в 1993 році збору за парковку автомобілів. Хоча цей збір був одним з найбільш дієвих в аспекті мобілізації коштів до місцевих бюджетів, його механізм справляння та юридична конструкція неодноразово піддавались критиці. По-перше, в податковому законодавстві було відсутнє чітке формулювання назви цього збору, що ставило під сумнів законність його справляння. По-друге, граничний розмір збору був прив'язаний до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який жодного разу не переглядався і, відповідно, не враховував інфляційні процеси. По-третє, сплата водіями за місце для паркування готівкою паркувальнику робила неефективним сам механізм справляння цього податкового платежу. Це було пов'язано з надмірними втратами готівкових коштів під час їх проходження за не зовсім прозорою схемою «платник – паркувальник – організація – місцевий бюджет». По-четверте, під час паркування на майданчику для платного паркування платник сплачував збір за паркування, розмір якого встановлювався органами місцевого самовряду-

вання згідно із законом, а також вартість надання послуг з утримання майданчиків для платного паркування за кожну годину паркування згідно з тарифом, встановленим (погодженим) виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у порядку і межах, визначених законодавством, з урахуванням переліку основних послуг. Фактично це означало сплату додаткової плати за справляння цього збору. По-п'яте, в Україні довгий час не було передбачено юридичної відповідальності як за недотримання правил паркування транспортних засобів у спеціально відведених місцях, так і за порушення правил здійснення діяльності, пов'язаної з паркуванням транспортних засобів [2].

На заміну збору за паркування автомобілів Податковим кодексом України було встановлено збір за місця для паркування транспортних засобів, платниками якого є юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи – підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, організовують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування на спеціально відведених автостоянках. Впровадження нового збору повинно було забезпечувати збільшення надходжень до місцевих бюджетів, а також дозволити органам місцевого самоврядування впорядковувати розміщення місць паркування [2].

Об'єктом оподаткування є земельні ділянки комунальної або державної форми власності. Базою оподаткування є площа земельної ділянки, яка відведена для паркування, або площа споруд, які побудовані за кошти місцевого бюджету. Ставки збору встановлюють органи місцевого самоврядування за кожний день провадження діяльності за 1 кв. метр площі земельної ділянки у розмірі до 0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, встановленого законом на 1 січня звітного року.

Збільшення кількості автомобілів на дорогах, масове хаотичне паркування транспортних засобів, неякісна інвентаризація паркувальних місць або взагалі

відсутність паркувальних місць в містах України призводить не тільки до перевантаження центральної частини міста та обмеження руху пасажирів та водіїв, а також до ненаповнення місцевих бюджетів реальними коштами від сплати збору за паркування.

Для порівняння сплата збору за місця для паркування транспортних засобів приносить бюджетам американських міст десятки і сотні мільйонів доларів щорічно.

Так, у 2016 році Нью-Йорк заробив на міських паркінгах 545 млн дол., або 0,75% доходів бюджету міста. Чикаго заробило 264 млн дол., або 3,62% доходів бюджету міста. В середньому паркінги приносять бюджетам американських міст 1% доходів. В Україні ж цей показник становить 0,06%, тобто в 16 разів менше [10].

В Україні майже половина обласних центрів не заробляє на паркінгах, відповідно, місцеві бюджети недотримують мільйони гривень доходу. Відповідальність за халатне відношення посадових осіб до наповнення бюджету реальними коштами в законодавстві України також не передбачена. Земельні ділянки передаються в оренду приватним структурам, які заробляють на міських паркінгах, відповідно, збір за паркування в бюджет громад не платять (табл. 1).

Тобто 12 регіонів в Україні не доотримують у бюджет кошти в зв'язку з відсутністю місцевого збору.

Паркування автотранспорту (в широкому сенсі) – це тимчасова стоянка автотранспортного засобу незалежно від марки та власності у спеціально обладнаних або відведених для цього місцях, визначених органами місцевого самоврядування, без відповідальності за збереження транспортного засобу [1]. А в зв'язку з збільшенням транспорту у містах треба організовувати комунальні підприємства, виділяти земельні ділянки та обладнувати паркувальні майданчики. Загромадження вулиць, пішохідних та зелених зон припаркованими автомобілями приносить населеним пунктам великі прямі й непрямі збитки. Прямі збитки зумовлені збоями в роботі громадського транспорту, руйнуванням зелених зон, елементів дорожньої інфраструктури, покриття пішохідних зон, яке

не розраховане на вагу автомобіля. Оплату за паркування потрібно здійснювати через платіжні автомати або мобільні додатки. Все це призведе не тільки до поліпшення інфраструктур населених пунктів та ситуацій на дорогах, а також до наповнення місцевого бюджету громад.

За даними проекту генплану Києва, у столиці у 2020 році зареєстровано 1,2 млн автомобілів. Для порівняння: У Нью-Йорку – 1,4 млн авто, проте бюджет Нью-Йорка у 2016 році отримав від паркінгів 545 млн дол., а Київ у 2019 році – 1,3 млн дол. Так, ці міста перебувають в різних «вагових» категоріях, проте порівняння показує, що потенціал столиці зовсім не розкрито, не кажучи вже про інші міста країни, в котрих такий від місцевого збору, як збір за паркування, взагалі відсутній.

Статтею 52-2 Закону України «Про дорожній рух» [11] передбачено, що під час розміщення транспортних засобів на май-

данчику для платного паркування особи, які розміщують транспортні засоби на такому майданчику, оплачують вартість послуг з користування майданчиком для платного паркування транспортного засобу згідно з тарифом, встановленим органом місцевого самоврядування відповідно до порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Аналогічна норма міститься і у статті 28-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [12], відповідно до якої тарифи на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до порядку формування цих тарифів, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

«Порядок формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02 березня 2010 р. № 258 (далі – Постанова КМУ) [13].

Згідно з абзацом 10 п. 2 Постанови КМУ вартість надання послуг із розрахунку на одне місце для платного паркування за визначений проміжок часу з урахуванням місця розташування майданчика, часу користування ним, типу транспортного засобу та категорій осіб, які розміщують транспортні засоби на майданчиках, встановлюється органом місцевого самоврядування [13].

На нашу думку, треба внести зміни до Податкового кодексу України щодо надання органам місцевого самоврядування повноважень щодо встановлення розміру ставки збору за місця для паркування транспортних засобів без прив'язки до розміру мінімальної заробітної плати. Сьогодні ставка збору встановлюється за кожен день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, встановленої законом на

Таблиця 1

Рейтинг обласних центрів за часткою збору за паркування в доходах бюджетів міст, 2019 рік, %

Одеса	0,26
Львів	0,12
Дніпро	0,09
Тернопіль	0,09
Харків	0,07
Київ	0,06
Івано-Франківськ	0,04
Чернівці	0,04
Херсон	0,02
Чернігів	0,02
Луцьк	0,00
Хмельницький	0,00
Вінниця	збір відсутній
Донецьк	збір відсутній
Житомир	збір відсутній
Ужгород	збір відсутній
Запоріжжя	збір відсутній
Кропивницький	збір відсутній
Луганськ	збір відсутній
Миколаїв	збір відсутній
Полтава	збір відсутній
Рівне	збір відсутній
Суми	збір відсутній
Черкаси	збір відсутній
Донецьк	н. д.
Луганськ	н. д.

1 січня податкового (звітного) року [4]. Вважаємо, що ставка є низькою для великих та туристичних регіонів країни, тому потрібні зміни, згідно з якими огорожені місцеві самоврядування зможуть встановлювати ставку збору за місця для паркування транспортних засобів з огляду на попит, місце розташування паркувальних майданчиків та інфраструктуру кожного населеного пункту. Ставка повинна бути розрахована в гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів без прив'язки до вищої межі відсотків ставки мінімальної заробітної плати.

Висновки. Збір за місця для паркування транспортних засобів є одним з найбільш популярних місцевих зборів у світі. Постійне зростання кількості транспортних засобів, розвиток господарської діяльності в транспортній галузі робить цей вид податку все більш популярним, а як наслідок, виникає потреба в будівництві та розширенні мережі платних зон паркування. З метою позитивного впливу на фінансову самодостатність громад та збільшення надходження до місцевих бюджетів від сплати збору за місця для паркування транспортних засобів доцільно внести до Податкового кодексу України такі зміни:

Підпункт 268-1.3.1 пункту 268-1.3 статті 268-1 викласти у такій редакції:

«268-1.3.1. Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі, визначеним сільської, селищної, міської радою або радою об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад».

Список використаної літератури:

1. Костяна О.В., Ясько В.В. Особливості справляння збору за місця паркування транспортних засобів на прикладі Міста Чугуєва. *Гроші, фінанси і кредит*. Випуск 16. 2017 р. URL: <http://global-national.in.ua/archive/16-2017/139.pdf>.

2. Баббін І.І. Правова природа збору за місця паркування транспортних засобів. Наукові пошуки у III тисячолітті: соціальний, правовий, економічний та гуманітарний виміри. Збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 27–28 квітня 2018 року) URL: <http://kidmu.com.ua/images/news/2017-2018/04-27/tez27-28042018.pdf>.
3. Шалімов В.В., Магопець С.О. Збір за місця для паркування транспортних засобів в системі місцевих податків і зборів України. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. № 26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2014_26_41 2014.
4. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
5. Наказ Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження форм податкових декларацій збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0912-15#Text>.
6. Правила паркування транспортних засобів, затверджені постановою КМУ від 03.12.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>.
7. Правила зберігання транспортних засобів на автостоянках, затверджені Постановою КМУ від 22. 01. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2002-%D0%BF#Text>.
8. Порядок формування тарифів на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, затверджений Постановою КМУ від 02.03.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>.
9. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» 1993. N 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93#Text>.
10. Зачем платить: сколько Киев и другие украинские города зарабатывают на паркингах 09. 07. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2020/07/9/662713/>.
11. Закон України «Про дорожній рух», 1993, №31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>.
12. Закон України «Про благоустрій населених пунктів», 2005, № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>.

13.Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного

паркування транспортних засобів» від 2 березня 2010 р. N 258 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>.

Rizhyi A. Fees for vehicle parking spaces: legal nature, specifics of fees collection

The article investigates the essence of the concept of fees for vehicles parking spaces.

The normative documents that regulate the procedure for collecting the fees for parking spaces in Ukraine are analyzed.

The main procedures for calculating and paying such a local fees as the fees for vehicles parking spaces are considered, the objects, tax bases, as well as the rates of fees according to the tax legislation of Ukraine are investigated.

A comparative analysis of parking fees between the United States and Ukraine is conducted. Attention is drawn to the state of payment of fees for parking vehicles in the cities of Ukraine.

It is emphasized that activities related to parking vehicles should be spread in the regions, and the fees for parking cars should become one of the main sources of filling local budgets in countries with established traditions of local self-government.

The Laws of Ukraine "On Road Traffic", "On Improvement of Settlements" and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The Procedure for Forming Tariffs for Services for the Use of Platforms for Paid Parking of Vehicles" were analyzed.

It is proved that, today, the collection rate is low for large and tourist regions of the country, which requires a change in approaches to its installation, taking into account the demand, location of parking lots and infrastructure of each settlement.

In order to have a positive impact on the financial self-sufficiency of communities and increase revenues to local budgets from the payment of parking fees, it is proposed to amend the Tax Code of Ukraine in terms of empowering local governments, namely village, town, city council or council. united territorial communities created in accordance with the law and the long-term plan for the formation of community territories to establish the rate of parking fees for vehicles based on demand, location of parking lots and infrastructure of each settlement, without restrictions in the form of interest on the minimum wage fees, and, accordingly, it is recommended to amend Article 268-1 of the Tax Code of Ukraine.

Key words: *parking fees, vehicles, local budget, Tax Code of Ukraine, object of taxation, rate of fees, local governments.*

УДК 351.72:336.232

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.47>**О. О. Семчик**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу проблем
державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КВАЗІФІСКАЛЬНИХ ПЛАТЕЖІВ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ПОРТОВИХ ЗБОРІВ

Стаття присвячена висвітленню правового змісту портових зборів в Україні як квазіфіскальних платежів. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання справляння портових зборів в Україні. Виокремлено ознаки та види портових зборів в Україні. Охарактеризовано відмінності між адміністративним портовим збором та іншими видами портових зборів. Виявлено різноманітність норм, що регулюють відносини, пов'язані зі справлянням портових зборів різних видів. Виявлено вирізняючі ознаки портових зборів (крім адміністративного) порівняно зі зборами, що сплачуються за податковим законодавством, а саме: відсутність нормативного закріплення на рівні податкового закону; відсутність спеціальних податкових процедур для виконання обов'язку зі сплати; сплата не до бюджетних фондів, а на користь суб'єктів господарювання; наявність нормативно закріплених напрямів, на які акумульовані кошти мають бути витрачені. Встановлено, що характерними рисами адміністративного портового збору є: зарахування коштів, акумульованих від цього збору, до бюджетного фонду; обов'язковість сплати передбачена спеціальним законом; безумовність та нецільовий характер; безоплатність та безповоротність; встановлення порядку сплати на рівні центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері морського та річкового транспорту; сплата адміністрації морських портів України. Зважаючи на ознаки, що є характерними для податків, у теперішньому вигляді такий збір за своєю правовою суттю є наближеним до податкових платежів. Водночас такий підхід суперечить як чинним нормам податкового законодавства, так і нормам, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Комплексне застосування норм законів про адміністративні послуги та щодо справляння портового адміністративного збору засвідчує потребу в узгодженні їх положень та встановлення порядку справляння такого збору саме за надання конкретних адміністративних послуг. Портові збори в Україні належать за своїми ознаками до квазіфіскальних платежів, однак принципи їх справляння потребують удосконалення як з позиції інституційного забезпечення, так і уточнення правового змісту зазначених платежів.

Ключові слова: квазіфіскальні платежі, портові збори, адміністративний збір, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Питання встановлення і справляння обов'язкових платежів в Україні потребує значної уваги в умовах сьогодення, зважаючи на стрімкі процеси реформування законодавчого регулювання цієї сфери суспільних відносин. Існування обов'язкових платежів, що не віднесено законодавством до податків, але водночас спрямованих на забезпечення публічного інтересу, пов'язане зі

значущістю сфери суспільних відносин, які складаються між суб'єктами господарювання у сфері морських перевезень. Це зумовлено функціями держави у сфері морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства. Справляння портових зборів пов'язане із необхідністю здійснення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки судноплавства, що полягають,

зокрема, в організації та забезпеченні безпечної експлуатації, підтриманні в належному стані гідротехнічних споруд, спеціалізованих суден, необхідного обладнання, пристроїв і механізмів для ліквідації аварій в акваторії морського порту. Втім на сьогодні на законодавчому рівні не досить чітким видається нормативне забезпечення справляння портових зборів України, і найперше це стосується визначеності у розумінні правової природи зазначених платежів. Зважаючи на це, проблематика з'ясування правового значення квазіфіскальних платежів на прикладі портових зборів є актуальною нині.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові аспекти справляння квазіфіскальних платежів, і зокрема портових зборів, були предметом уваги в окремих наукових публікаціях таких авторів, як Д.О. Гетманцев, А.О. Монаєнко, О.П. Подцерковний, Н.Я. Якимчук, О.А. Музика-Стефанчук, Є.С. Маринчак. Потрібно відзначити, що значущість відносин, пов'язаних із розвитком портової інфраструктури, зумовила значний інтерес до питань управління морськими портами також і у представників економічної науки, зокрема В.В. Ковалю, А.Г. Дем'янченко, В.О. Котлубай, О.М. Кібік, Ю.З. Драпайло, а також на рівні практиків застосування наявних норм у досліджуваній сфері. Зважаючи на те, що справляння портових зборів має на меті фінансування низки заходів щодо забезпечення безпеки судноплавства, з'ясування особливостей їх правового змісту, особливостей встановлення та використання залишається актуальним і по сьогодні.

Метою статті є розкриття особливостей правової природи квазіфіскальних платежів в Україні на сучасному етапі на прикладі портових зборів та викладення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання у сфері їх справляння.

Виклад основного матеріалу. На законодавчому рівні обов'язковість сплати портових зборів закріплена у ст. 85 Кодексу торговельного мореплавства України [3]. Так, за нормами зазначеної статті під час перебування в морському порту будь-яке судно зобов'язане дотримуватися чинних законів і правил України, у тому числі тих,

що стосуються безпеки порту і судноплавства в порту, митного, прикордонного, санітарного (фітосанітарного) режимів, лоцманського проведення, буксирування, рятувальних і суднопіднімальних робіт, якірної стоянки і надання місць біля причалів, навантаження і вивантаження вантажів, посадки і висадки людей, послуг, пов'язаних з навантажувально-розвантажувальними роботами, і будь-яких інших портових послуг, портових зборів, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища.

Справляння портових зборів в Україні здійснюється на підставі норм Закону України «Про морські порти» від 17 травня 2012 р. [5] та Порядків, затверджених Наказом Міністерства інфраструктури України «Про портові збори» від 27.05.2013 року № 316, зокрема: 1) Порядку справляння та розміри ставок портових зборів; 2) Порядку обліку та використання коштів від портових зборів [7]. Законом України «Про морські порти» передбачено, що у морському порту справляються такі портові збори, як: корабельний, причальний, якірний, каналний, маяковий, адміністративний та санітарний (ч. 1 ст. 22).

Таким чином, законодавець, визначивши на рівні закону перелік зборів, що сплачуються у портах України, не надав чіткого правового визначення поняттю «портові збори». Історично встановлення портових зборів пов'язане із необхідністю фінансування витрат на функціонування портової інфраструктури. Із розвитком суспільних відносин та набуттям ними різноманітних форм розширювався перелік видів платежів у портах та їх функціональне призначення. Для кожної країни, у якій функціонують порти, характерною є власна система портових зборів, зважаючи на специфіку організації діяльності порту, витрати, пов'язані із його функціонуванням [14, с. 14–15]. Таким чином, портові збори залежно від державної політики у сфері транспорту та специфіки діяльності підприємств у цій галузі можуть різнитися за їх кількістю, призначенням, назвою, порядком справляння, напрямами використання акумульованих коштів, порядком розрахунку розмірів ставок, пільгами

тощо. Зокрема, у світовій практиці застосування портових зборів розрізняють 3 види платежів, які підлягають сплаті у портах: 1) загальні; 2) пов'язані із користуванням об'єктами портової інфраструктури; 3) сервісні [15, с. 8]. Портові збори (port dues) належать до загальних платежів, які справляються у портах з метою відшкодування витрат на функціонування портів, зокрема забезпечення безпеки навігації суден, за користування гідротехнічними спорудами, акваторією, днопоглиблення, хвилезахисні споруди, засоби навігації та спостереження у порту тощо.

Усі наведені характеристики, а також критерії, покладені у основу визначення обов'язкових платежів податкового характеру, дозволяють окреслити особливості портових зборів. Конституція України [1] у ст. 67 закріплює положення, згідно з яким кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори у порядку і розмірах, встановлених законом. З огляду на те, що законодавець не уточнює галузеву належність такого закону, це положення поширюється на всі види зборів, що законодавчо закріплені державою.

Тут доцільно навести норму абз. 1 п. 1.1 ст. 1 Податкового кодексу України (ПК України) [4], згідно з якою ПК України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства. Відповідно, простежується певна неузгодженість норм щодо застосування положень про справляння такого виду зборів. Поряд із тим, що Основний Закон України не прив'язує сплату зборів виключно до податкового закону, проте акт спеціального законодавства, що врегульовує податкові відносини, містить норму, що саме ПК України визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні. Таким чином, виникає питання щодо назви «збори» стосовно обов'язко-

вих платежів, визначених державою на рівні інших спеціальних законів. Це стосується як портових зборів, так і наприклад, додаткового імпортного збору, що справляється відповідно до положень Митного кодексу України та ін. Оскільки різного виду збори встановлюються українським законодавством на рівні нормативно-правових актів різного галузевого спрямування, можна зробити висновок, що наведена норма податкового закону поширює свою дію саме на збори, справляння яких здійснюється на підставі норм ПК України. Ст. ст. 9 та 10 зазначеного Кодексу визначено виключний перелік податків та зборів, які справляються відповідно до норм податкового закону. До цього переліку портові збори не включено.

Зважаючи на відсутність у законодавстві чіткого визначення цього виду зборів, у науковій літературі було сформовано різні підходи до змістового тлумачення зазначених обов'язкових платежів, зокрема: 1) як плати за отримання певних послуг чи використання елементів портової інфраструктури [14]; 2) як фіскальних неподаткових платежів [12]; 3) як квазі-фіскальних платежів. У науковій літературі розподіл обов'язкових платежів на фіскальні та парафіскальні не вирізняється єдиним підходом до розуміння. У одних дослідженнях він пов'язується із критерієм зарахування їх до публічних фондів певного виду (бюджетного або іншого виду відповідно) [12]. У інших дослідженнях обов'язкові платежі, що існують поза податковою системою, віднесено до квазіподатків, які розподілено на дві групи (фіскальні збори та парафіскальні платежі). Перші підлягають зарахуванню до будь-якого виду публічних фондів, а другі – пов'язані із відшкодуванням витрат суб'єктів публічного або приватного права [8, с. 136]. Також у юридичній літературі наводиться тлумачення парафіскальних платежів як таких, що справляються на аналогічних умовах, що і податок, але на користь юридичних осіб публічного чи приватного права, що не належать до публічних органів влади і зумовлюються певними економічними чи соціальними інтересами [13, с. 5]. Такі відмінності у поглядах науковців можна пояснити тим,

що до квазіфіскальних платежів належать різні за своїм змістовим наповненням, призначенням та порядком сплати обов'язкові платежі.

Фіскальні неподаткові платежі хоча і мають низку спільних рис із податковими платежами, але є відмінними від них, зважаючи, що вони можуть встановлюватися на рівні підзаконних актів, сплачуються за отримання певного права чи отримання дозвільного документа та пов'язані з існуванням певних умов для їх справляння. Їх сплата не контролюється податковими органами, а процедура сплати не передбачає послідовності дій, визначених для виконання податкового обов'язку. Водночас у наукових джерелах наводиться думка про умовність розподілу платежів на податкові та фіскальні неподаткові з огляду на те, що часто фіскальні неподаткові та податкові платежі співпадають за набором ознак, і провести межу між ними можливо лише за критерієм закріплення на рівні податкового закону [8, с. 137]. Квазіфіскальні платежі не спрямовані на поповнення бюджетних фондів коштів, але акумулюються з метою реалізації певних публічних функцій держави. При цьому адміністрування таких платежів покладено на господарюючих суб'єктів. Уповноважені органи державної влади наділені при цьому правами щодо контролю за використанням таких платежів.

Для з'ясування правової суті портових зборів та їх співвідношення із платежами податкового характеру доцільно надати їх характеристику з огляду на критерії, які дозволяють відмежувати податки і збори від інших видів платежів, зокрема: порядок встановлення, періодичність сплати, ступінь обов'язковості, (не)цільовий характер, (без)відплатність, (без)поворотність, (без)умовність; порядок виконання обов'язку щодо сплати; порядок встановлення платежу на території держави; особливості використання надходжень від платежів [11]. Зазначені критерії впливають із правового розуміння таких категорій, як податок і збір, що підлягають сплаті за податковим законодавством України.

Так, податкове законодавство вирізняючими ознаками податку наводить такі: обов'язковість сплати; зарахування

до відповідного бюджету; справляння за процедурами, визначеними податковим законодавством. Втім і наукова доктрина з аналізу особливостей його справляння додатково до наведених трьох ознак визначає також такі: закріплення на рівні податкового закону; встановлення уповноваженим органом влади чи місцевого самоврядування, безумовний та нецільовий характер платежу; зарахування до відповідного бюджету; безоплатність та безповоротність, наслідком несплати податку є настання відповідальності згідно з нормами податкового закону. Для зборів, які справляються за ПК України, характерні такі ознаки, як: обов'язковість сплати; зарахування до відповідного бюджету; зумовленість отримання спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій.

Таким чином, за нормами українського законодавства нині можна диференціювати портові збори на такі групи:

1) збори, що не передбачають надання конкретно визначеної послуги, яка має чіткі якісні та кількісні характеристики. Зокрема, до таких належать: адміністративний, корабельний, каналний, маяковий, причальний, якірний;

2) збори, які пов'язані із наданням судну послуг, які характеризуються певними кількісними та якісними показниками. Зокрема, таким збором є санітарний збір, який, по суті, є платою за здійснення дій, пов'язаних з прийняттям із судна всіх видів забруднень під час стоянки у порту.

Варто також відзначити відсутність визначеності у разі регулювання сплати адміністративного збору як різновиду портових зборів. Цей обов'язковий платіж справляється під час кожного заходження судна у порт. Адміністративні збори за чинним законодавством розглядаються як плата за платну адміністративну послугу. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [6] під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Розмір плати

за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету, крім випадків, встановлених законом. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

До основних повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту (тобто Державної служби морського та річкового транспорту України), віднесено, зокрема, надання адміністративних послуг у сфері морського транспорту, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України (п. 4 ч. 4 ст. 13 Закону України «Про морські порти»).

Співставлення норм Закону України «Про морські порти» та Закону України «Про адміністративні послуги» дозволяє виявити наявність правового зв'язку між справлянням адміністративного збору та наданням адміністративних послуг у порту, перелік яких має затверджуватися Кабінетом Міністрів України. На сьогодні перелік таких послуг на нормативно-правовому рівні не визначено. При цьому адміністративний збір як різновид портових зборів відповідно до положень Порядку справляння та розміри ставок портових зборів, затвердженого Наказом № 316, справляється з умовного об'єму судна, який обчислюється в кубічних метрах під час кожного заходження судна у порт до виходу судна з морського порту, і пов'язується із виконанням суднами вантажних, вантажопасажирських, пасажирських операцій. Таким чином, зазначений порядок не враховує належним чином положення щодо справляння адміністративного збору саме за надання конкретної адміністративної послуги.

Специфіка справляння цього збору пов'язана також із використанням надходжень від зазначеного збору. Так, за загальним правилом для портових зборів порядок справляння, обліку та використання коштів від портових зборів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту. Стосовно використання коштів від адміністративного збору закріплено окреме правило – такі надходження використовуються відповідно до закону [6]. Зазначена відмінність має вплив і на розуміння правової природи різних видів платежів, які у загальному віднесено до різновидів портових зборів.

Кошти від адміністративного збору використовуються відповідно до приписів бюджетного законодавства. Статтею 29 Бюджетного кодексу України [2] закріплюється вичерпний перелік податків та зборів, які надходять до доходів загального фонду Державного бюджету України. Згідно із п. 37 ч. 2 зазначеної статті портовий (адміністративний) збір віднесено до складу таких доходів. Відповідно, використання таких коштів не зумовлене наявністю конкретних видів витрат, на які спрямовуються кошти від портового (адміністративного) збору.

Зважаючи на це, можна констатувати, що до ознак портового адміністративного збору можна віднести: 1) обов'язковість сплати відповідно до положень спеціального закону, що регулює діяльність у морських портах України; 2) безумовний та нецільовий характер платежу; 3) безоплатний та безповоротний платіж; 4) зарахування до Загального фонду Державного бюджету України; 5) визначення ставок і порядку сплати здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту; 6) сплачується адміністрації морських портів України.

Таким чином, адміністративний збір, справляння якого передбачене ст. 22 Закону України «Про морські порти», за своєю правовою природою є подібним

до платежів податкового характеру, за винятком процедурного забезпечення сплати цього збору, а саме відсутності його у переліку податків та відсутності спеціальних податкових процедур для виконання обов'язку зі сплати такого платежу.

Зважаючи на викладене, до характерних рис портових зборів (за винятком адміністративного) належать: обов'язковість сплати; закріплення на рівні спеціального закону, що регулює діяльність у морських портах України; справляння за процедурами, визначеними підзаконним актом; умовою сплати є юридичний факт, пов'язаний із перебуванням судна у порту, отриманням у порту певної послуги; цільовий характер, оскільки надходження мають бути витрачені на конкретно визначені напрями; портові збори сплачуються суб'єктам господарювання і не зараховуються до бюджету; несплата портового збору не тягне за собою настання відповідальності.

Отже, відмінними ознаками портових зборів (за винятком адміністративного) порівняно із зборами, що сплачуються за ПК України, є відсутність їх нормативного закріплення на рівні податкового закону, відсутність спеціальних податкових процедур для виконання обов'язку зі сплати, сплата не до бюджетних фондів, а на користь суб'єктів господарювання; наявність нормативно закріплених напрямів, на які акумульовані кошти мають бути витрачені. Відповідно, за рисами, які законодавчо визначені на сьогодні для портових зборів, такі платежі мають ознаки квазіфіскальних платежів.

Висновки і пропозиції. На сьогодні справляння портових зборів на законодавчому рівні видається рамковим та таким, що не враховує повною мірою правової сутності різних за призначенням видів портових зборів. Зважаючи на те, що адміністративний збір має справлятися відповідно до норм спеціального закону за надання адміністративних послуг, необхідно законодавчо закріпити перелік таких послуг та ставки збору відповідно до їх вартості. Оскільки кошти від адміністративного портового збору зараховуються до бюджетного фонду коштів, зважаючи на інші ознаки, що є характерними

для податків, у сучасному вигляді такий збір за своєю правовою суттю є наближеним до податкових платежів. Водночас такий підхід суперечить як чинним нормам податкового законодавства, так і нормам, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Зважаючи на важливість портових зборів, інших видів для підтримання у належному стані портової інфраструктури та забезпечення безпеки судноплавства, правове регулювання їх справляння має бути чітким і визначати їх правовий зміст та обґрунтований порядок розрахунку таких зборів. Натепер портові збори належать за своїми ознаками до квазіфіскальних платежів, однак принципи їх справляння потребують удосконалення як з огляду на інституційне забезпечення цього процесу, так і з огляду на потребу у розробці обґрунтованої методики обчислення ставок зазначених платежів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
5. Про морські порти : Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
7. Наказ Міністерства інфраструктури України «Про портові збори» від 27.05.2013 р. № 316. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0930-13#Text>.
8. Гетманцев Д.О. До питання про правовий статус квазіподатків на прикладі плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних механізмів.

- мів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 136–139.
9. Монаєнко А. Морські перевезення та законність нарахування портових зборів. *Юридична газета*. 2017. № 48 (598). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/transportne-pravo/morski-perevezennya-ta-zakonnist-narahuvannya-porтових-zboriv-.html>.
 10. Ромащенко Л.В. Правовая природа параксальных платежей : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Финансовое право, налоговое право, бюджетное право». Москва, 2013. 26 с.
 11. Податкове право України : підручник / О.О. Головашевич, А.М. Котенко, Є.М. Смичок та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2018. 512 с.
 12. Якимчук Н.Я. Фіскальні неподаткові платежі до бюджетів: проблеми правового змісту та правового регулювання. *Публічне право*. № 1 (13). 2014. С. 68–76.
 13. Маринчак Є.С. Наукові погляди на сутність правового явища «обов'язкові неподаткові платежі». Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття : колективна наукова монографія. 2020. С. 2–15.
 14. Review of Port Tariff Structure and Levels in Indonesia. IFC, World bank group, September, 2019. URL: <https://www.ifc.org/>.
 15. Comparative Analysis of Port Tariff Levels in ESCAP Region. Economic and social Commission for Asia and the Pacific, United Nations. URL: <https://www.unescap.org>.

Semchyk O. Legal regulation of quasi-fiscal payments in Ukraine on the example of port dues

The article is devoted to the coverage of the legal content of port dues in Ukraine. The current state of legal regulation of port dues in Ukraine is analyzed. Characteristics and types of port dues in Ukraine are singled out. The article contains inference about key features, which describe peculiarities of the administrative port due and other types of port dues. The research shows a variety of differences between norms, regulating different types of port dues. This article unravels distinctive features of port dues (except for port administrative fee) in comparison with fees, paid in accordance with the Tax Code of Ukraine. Among them should be named: absence of legal regulation at the level of tax law, absence of special tax procedures to fulfill the obligation to pay, payment is made not to budget funds, but to the beneficial funds of business entities; availability of normatively fixed allocations on which the accumulated funds should be spent. It is established that main characteristics of the administrative port due currently include: money from the administrative port due are credited to the budget fund; the obligation to pay is provided by a special non-tax law; unconditional and non-target nature of payment; free-of-charge basis and irreversibility; the procedure for payment is established by the central body of executive power, which is responsible for state transport policy; is paid to the administration of seaports of Ukraine. Considering the main characteristics of taxes, it is shown that administrative port due in its current form is similar to tax payments. At the same time, such an approach contradicts both the current norms of tax legislation and the legal regulation covering administrative services. The comprehensive application of the legal norms concerning administrative services and the collection of port administrative dues indicates the need to harmonize their provisions and establish the procedure for collecting such dues for the provision of specific administrative services. Port dues in Ukraine belong to quasi-fiscal payments by their features, but the principles of their collection need to be improved both from the point of view of institutional support and clarification of the legal nature of these payments.

Key words: quasi-fiscal payments, port dues, administrative fees, administrative services.

РЕЦЕНЗІЇ

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.48>

В. Я. Настюк

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ І. Д. ПАСТУХА «ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ»¹

У Видавничому центрі «Кафедра» у 2020 р. вийшла друком монографія І.Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження», яка є комплексним дослідженням запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації.

Законотворчі та реформаторські процеси, що відбуваються нині в Україні, по своїй суті націлені на подолання корупції. Корупція – це найбільш негативний феномен, який стоїть на перешкоді побудови економічно спроможної та самодостатньої держави – України. Монографія «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження» висвітлює сучасні проблеми та напрями вирішення одного із проявів, пов'язаних з корупцією, – конфлікту інтересів, та є не лише актуальним нині дослідженням, а

й свого роду «посібником» для суб'єктів публічної адміністрації.

Стислість та лаконічність передмови дає можливість зрозуміти, що монографія – це симбіоз теоретичних знань та практичного досвіду автора. Структура монографії побудована таким чином, що цільовій аудиторії задля розуміння самої суті «конфлікту інтересів» як феномену надається дослідження історичного аспекту витоків та заходів протидії їм. Особливу увагу з урахуванням національного значення монографії заслуговує історіографія цього дослідження.

Заслуговує уваги аналіз досліджень корупції в різних сферах державної влади та критерії оцінки суспільством заходів боротьби з корупцією. Автор слушно доходить висновку, що жодні інструменти не працюватимуть самі по собі без приведення їх у дію людьми, тому, якщо весь зміст реформ у суспільстві зводити лише до вдосконалення соціальних інструмен-

¹ Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія. Київ : Видавничий центр «Кафедра», 2020.

тів, ігноруючи при цьому необхідність розвитку «людського фактора», це не дасть очікуваних результатів.

Забезпечувати протидію негативним проявам конфліктів інтересів можливо, визначивши чіткий порядок дій службовців, у яких він виник, та визначивши чіткий механізм врегулювання конфліктів. Визначивши поняття «адміністративно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації», автор доходить висновку, що складовими елементами такого механізму є нормативна та інституційна основи.

Говорячи про інституційну основу, автор говорить про інститути публічної адміністрації, які завдяки своїм повноваженням вживають заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, та проводить їх класифікацію залежно від особи, яка про нього повідомляє, її місця в механізмі публічної влади, форми повідомлення, обсягу повноважень тощо.

Окрему увагу автором приділено порядку запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, а саме: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав; тих, що виникають у зв'язку із недотриманням обмежень щодо одержання подарунків; тих, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності,

а також конфліктів інтересів, що виникають під час спільної роботи близьких осіб.

Питання відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів проведено в розрізі чинного законодавства та теоретичних конструкцій. Питанням дисциплінарної та адміністративної відповідальності присвячуються окремі підрозділи монографії. Автор проводить аналіз чинного Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», який втратив чинність, у розрізі із Законом України «Про державну службу», КЗпП та КУпАП.

Безумовно, говорячи про шляхи якісної протидії негативного впливу конфліктів інтересів в Україні, автор звертається до позитивного міжнародного досвіду. Корупція нині, як цивілізаційний феномен, є не лише національною проблемою України, корупція має інтернаціональне значення. Адже немає країни, в якій би корупція була відсутня, однак одні держави долають корупцію більш вдало, ніж інші.

Таким чином, рецензована монографія «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження», підготовлена к.ю.н., доцентом І.Д. Пастухом, є комплексним дослідженням, заслуговує позитивної оцінки та має надзвичайне значення не лише у світлі наукового дослідження, а й як посібник для юристів-практиків та суб'єктів публічної адміністрації і може бути рекомендована до друку.

НОТАТКИ