



Право та державне управління

Збірник наукових праць

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

- Ю. В. Абакумова**, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.дірж.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.дірж.упр., професор
М. М. Білінська, д.дірж.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.дірж.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенок, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дегтярь, д.дірж.упр., професор
О. В. Долгальєва, д.дірж.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.дірж.упр., професор
В. А. Ільяшенко, д.дірж.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.дірж.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. А. Краченко, д.дірж.упр., професор
I. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.дірж.упр., професор
М. П. Кучерявінко, д.ю.н., професор, академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України,
 Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.дірж.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.дірж.упр., професор
О. Г. Мордівінов, д.дірж.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надіюк, д.дірж.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.дірж.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.дірж.упр., доцент
О. В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії
 правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.дірж.упр., професор
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор
Д. Т. Бікулов, к.дірж.упр., доцент
Т. В. Кошова, к.дірж.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
- Іноземні члени редакційної колегії:**
- Г. Ю. Бистров**, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. Ю. Грачова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
М. В. Сенцова (Карасьова), д. ю. н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії
 (Російська Федерація)
О. П. Овчинникова, д. е. н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю. М. Осипов, д. е. н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Е. Д. Соколова, д. ю. н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д. е. н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д. ю. н., професор (Російська Федерація)

ВИХОДИТЬ 4 рази на рік

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

Засновники:

Класичний приватний університет,
 Запорізька торгово-промислова палата
 Свідоцтво Державного комітету інформаційної
 політики, телебачення та радіомовлення України
 про державну реєстрацію друкованого засобу
 масової інформації

Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченого радою
 Класичного приватного університету
27 квітня 2016 р., протокол № 7

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
 Право та державне управління : збірник наукових праць /
 [за ред. А. О. Монаєнко]. – Запоріжжя : КПУ, 2016. –
 № 2 (23). – 112 с.

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

Редактування: А. О. Бессараб, С. В. Старкова
 Технічне редактування та комп'ютерна верстка:
 О. В. Дрига, А. О. Яблонська
 Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

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

Здано до набору 28.03.2016 р.
 Підписано до друку 16.05.2016 р.
 Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
 Замовлення № 4-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
 Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2016

ЗМІСТ

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>П. С. Покатаєв</i> ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	3
<i>А. В. Вербицька</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВІЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	9
<i>В. А. Малоокий</i> НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	14

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>I. О. Аршава</i> ФОРМУВАННЯ ПРОАКТИВНОГО ІНТЕРАКЦІЙНОГО ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ	19
<i>Н. С. Калашник</i> МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ БЕЗПЕРЕВНОЇ ОСВІТИ ПЕРСОНАЛУ СЛУЖБИ ПРОБАЦІЇ ТА ПРАЦІВНИКІВ УСТАНОВ УВ'ЯЗНЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ	24
<i>А. В. Ковальчук</i> ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ	28
<i>В. П. Лещинський</i> ОСНОВНІ НАПРЯМЫ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	35
<i>О. А. Линдюк</i> ФІЛОСОФСЬКІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	40
<i>А. В. Мерзляк, Б. С. Кучин</i> ДЕРЖАВНІ ЖИТЛОВІ ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ	46
<i>А. В. Мезенцев</i> ПІДХОДИ ДО ЕЛЕКТРОННОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ В ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЯХ	53
<i>Г. В. Москаленко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ	59
<i>М. М. Ребкало</i> ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ	64
<i>О. А. Старушенко</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ФРАНЦІї	69

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>С. В. Ларін</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ	73
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>С. О. Бондаренко</i> СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ	79
---	----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Т. А. Денисова</i> РЕСУРСНІ МОЖЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	84
<i>А. К. Мирошниченко</i> ВИТОКИ МОТИВУ ПОМСТИ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І СУДУ	89
<i>П. В. Хряпінський</i> ОБСТАВИНИ, ЩО ВИКЛЮЧАЮТЬ ЗЛОЧИННІСТЬ ДІЯННЯ, ЯК РІЗНОВИД ЗАОХОЧУВАЛЬНИХ ЗАСОБІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ	93

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

<i>О. С. Шеремет</i> ПРАВОВА ДОПОМОГА НАСЕЛЕННЮ ЯК ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ ОРГАНAMI МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	102
---	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Lester D. Paul</i> CHINA HAS HISTORY ON ITS SIDE: A HISTORICAL PERSPECTIVE ON THE US INVOLVEMENT IN THE SOUTH CHINA SEA DISPUTES	106
ДО УВАГИ АВТОРІВ	112

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.078.3

П. С. Покатаєв

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджено правові підстави здійснення громадського контролю в Україні, зокрема за виконанням місцевих бюджетів. Удосконалено поняття громадського фінансового контролю як комплексної цілеспрямованої фінансово-правової діяльності представників громадськості, що має на меті надання об'єктивної оцінки економічній ефективності фінансово-господарських операцій, виявлення відхилень від затверджених нормативів і вжиття заходів для їх ліквідації.

Ключові слова: громадський контроль, місцеві бюджети, громадський фінансовий контроль, доступ громадян до публічної інформації, звернення громадян.

Останнім часом актуальною формою контролю в усіх сферах суспільного життя та у фінансовій сфері зокрема є питання здійснення громадського контролю. Громадський контроль є однією з функцій управління. Його здійснюють шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого роблять висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є виявлення та усунення причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення дотримання об'єктами контролю відповідних норм (формальних і неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні діям контролюваних суб'єктів, що виходять за межі законності та правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Серед українських авторів, які розглядають у своїх працях тему громадського контролю, можна насамперед назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії та її форми: діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо. Це М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко та ін. Н. Лубкей досліджувала питання здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. Але вітчизняні автори в

наукових працях розглядають лише окремі аспекти громадського контролю, але це питання потребує комплексного дослідження, зокрема щодо контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Метою статті є виділення особливостей здійснення громадського контролю за виконанням місцевих бюджетів.

У наукових колах з'явилося поняття громадського бюджетного контролю, який здійснюється громадянами країни та об'єднаннями громадян. Він може здійснюватися групами спеціалістів, які створюються при парламентських комітетах і комісіях рад народних депутатів, а також безпосередньо на підприємствах, в установах та організаціях на основі добровільності та безоплатності. Наявність розвинутої системи зв'язку з громадськістю дає змогу врахувати зауваження й пропозиції спеціалістів у процесі складання та виконання бюджетів [1].

Важливою передумовою для здійснення громадського бюджетного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів є вільний доступ контролюючих суб'єктів до інформації про виконання місцевого бюджету.

На сьогодні існує низка нормативно-правових актів, що надають право громадськості здійснювати контроль у цій сфері. Так, ст. 40 Конституції України законодавчо закріплює право кожного громадянина направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів для отримання відповіді з питань, що їх турбують [2].

На виконання вимог цієї статті було прийнято Закон України "Про звернення гро-

мадян", де ст. 1 закріплено право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявю або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Виконання місцевих бюджетів пов'язано саме з реалізацією своїх соціально-економічних інтересів фізичних осіб, оскільки з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення населення, як-от:

- фінансування програм місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
- фінансування місцевих програм соціального захисту окремих категорій населення: малозабезпечених, бездомних громадян тощо;
- фінансова підтримка центрів соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань;
- грошові компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян;
- надання фінансової підтримки та кредитування ветеранським організаціям (п. 1 ст. 91 [3]).

До того ж ст. 5 Закону України "Про інформацію" закріплює право кожного громадянина вільно одержувати, використовувати, поширювати, зберігати та захищати інформацію, необхідну для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [4].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" затверджено обов'язок обласних, міських держадміністрацій розміщувати інформацію щодо:

- відомостей про виконання бюджету відповідного рівня;
- показників виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат;
- показників розрахунків за енергоносії;
- відомостей про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі щодо діючих тарифів та пільг окремим групам платників, розрахунків юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня;
- відомостей про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти тощо [5].

Для того, щоб визначити поняття громадського фінансового контролю, доцільно згадати його сутність. Отже, за нашим визначенням, громадський контроль є однією з функцій управління, що здійснюють шляхом зіставлення діяльності підконтрольних

об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого роблять висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення дотримання об'єктами контролю відповідних норм (формальних і неформальних). Завдання громадського контролю полягає в недопущенні дій контролюваних суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередженні можливого відхилення від намічених цілей та захисті інтересів суспільства й окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Об'єктами громадського контролю є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, суб'єкти господарювання незалежно від організаційно-правових форм і форм власності.

Суб'єкти громадського контролю – всеукраїнські громадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю в межах, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами.

Досліджуючи поняття громадського контролю, можна зазначити, що одним із його призначень є контроль за дотриманням підконтрольними об'єктами державної дисципліни.

Під державною дисципліною розуміємо точне й неухильне дотримання об'єктами громадського контролю посадових обов'язків, установлених законодавством правил поведінки, діяльності, стосунків, а також своєчасне й повне виконання ними державних завдань і зобов'язань, у тому числі й під час здійснення повноважень щодо затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; утворення цільових фондів, прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету тощо, тобто дотримання фінансової дисципліни.

Фінансова дисципліна – стан дотримання органами державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання всіх форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими особами, громадянами України та іноземними громадянами визначених законодавством і нормативно-правовими актами фінансово-правових норм. З метою дослідження стану дотримання фінансової дисципліни здійснюють фінансовий контроль.

Фінансовий контроль – це один із видів державного контролю, який здійснюють спеціально створеними для цього державними органами та службами, органами міс-

цевого самоврядування, їх територіальними представництвами, органами виконавчої влади, контрольно-ревізійними службами підприємств, установ, організацій, суб'єктами незалежного фінансового контролю від імені державної влади або самостійно згідно з їх статусом, функціями та повноваженнями з метою перевірки законності та ефективності формування, володіння й використання коштів Зведеного бюджету України, інших фінансових ресурсів, державного майна, фінансової діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування [6].

Таким чином, фінансовий контроль є важливим способом забезпечення законності та доцільності здійснюваної фінансової діяльності. За суб'єктами фінансовий контроль можна поділити на такі різновиди:

- контроль органів законодавчої влади й місцевого самоврядування;
- контроль Президента України;
- контроль органів виконавчої влади загальної компетенції;
- контроль органів виконавчої влади спеціальної компетенції;
- контроль фінансово-кредитних органів;
- відомчий контроль;
- громадський контроль;
- аудиторський контроль [6].

Отже, громадський (сусільний) фінансовий контроль можуть здійснювати громадські організації (партії, рухи, профспілкові організації тощо). Об'єкт контролю залежить від завдань, які перед ним постають.

Громадянський фінансовий контроль необхідний для реалізації громадянами України своїх конституційних прав і свобод у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правових форм і форм власності.

В процесі здійснення громадського фінансового контролю суб'єкти можуть брати участь у визначенні основних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробці соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини, її соціальний захист.

Отже, громадський фінансовий контроль – це комплексна цілеспрямована фінансово-правова діяльність представників громадськості, що має на меті надання об'єктивної оцінки економічній ефективності фінансово-господарських операцій, виявлення відхилень від затверджених нормативів і вжиття заходів для їх ліквідації. Такий контроль ґрунтується на відповідних нормативно-правових актах України й статутних положеннях організацій.

Механізм усвідомлення громадської думки може реалізовуватися через використання інформаційних технологій, завдяки чому можна визначити критерії оцінювання ефективності діяльності державних і місцевих органів влади; з'ясувати громадські реакції на ті чи інші соціальні, економічні та політичні процеси; здійснити зондування громадських настроїв перед упровадженням певної конструктивно-реформаторської програми тощо.

На сьогодні активно використовують інтернет-конференції, завдяки яким шляхом інтерактивного обговорення залучають широкі верстви користувачів, які мають можливість зі свого персонального комп'ютера висловити власну думку за темою конференції.

Відомі науковці в галузі державного управління наполягають на доцільності залучення громадськості до проблем місцевого самоврядування. Так, В. Мамонова наголошує на необхідності залучення до процесу управління територіальним розвитком населення та бізнесових структур, на відносинах із самоврядними структурами щодо впровадження державної регуляторної політики, механізму її реалізації шляхом оприлюднення проектів нормативно-правових актів, що забезпечує врахування публічної думки, прозорість і відкритість прийняття управлінських рішень відносно місцевого розвитку, а також на необхідності систематизації, узгодженості регуляторних актів та досягнення організаційної єдності надання адміністративних послуг [7].

Практика залучення громадськості до контролю за використанням бюджетних коштів існує в США, де ще в 1970-х рр. муніципальними органами було розроблено можливі впливові ролі для груп громадян – участь у розподілі федерального гранту. Посадові органи штату Іллінойс (США) наділяли основною владою та повноваженнями щодо ухвалення рішень жителів міста в частині розподілення доходів муніципальних бюджетів і планування його основних статей [8, с. 154].

В Україні громадський фінансовий контроль може реалізовуватися через створення громадських бюджетних рад, які можуть у межах наданих їм повноважень:

- брати участь у роботі постійної комісії міської ради з питань комунальної власності, планування бюджету, економічної політики та реформ під час формування бюджету міста;
- брати участь у розробці аналітичних матеріалів та оприлюдненні рішення про бюджет міста після його прийняття;
- брати участь у проведенні бюджетних слухань;
- здійснювати збір і попереднє опрацювання пропозицій від громадян під час розгляду проекту бюджету на наступний рік, розробляти рекомендації щодо підви-

- щення ефективності використання бюджетних коштів і подавати їх на розгляд постійної комісії міської ради з питань комунальної власності, планування бюджету, економічної політики та реформ, а також фінансового управління міської ради;
- здійснювати періодичний аналіз ефективності використання бюджетних коштів за програмами та головними розпорядниками в межах асигнувань на виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування;
 - готовувати й подавати пропозиції щодо орієнтованого плану проведення консультацій, що організовують міські ради та їх виконавчий орган із громадськістю;
 - проводити відстеження та аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в галузі управління фінансами, реалізації бюджетних програм і використання бюджетних коштів;
 - здійснювати систематичне інформування громадськості через засоби масової інформації про результати своєї діяльності, прийняті рішення та стан їх виконання;
 - надавати експерто-аналітичну допомогу органам місцевого самоврядування [9].
- Однак на сьогодні існують певні проблеми, що перешкоджають представникам громадськості повноцінно реалізовувати надані їм права, до яких можна зарахувати:
- правовий нігілізм громадян щодо наданих їм прав із здійсненням бюджетного контролю та порядку їх реалізації;
 - відсутність нормативно-правової бази, що регламентує порядок здійснення громадського контролю за використанням бюджетних коштів;
 - відсутність досвіду громадян та їх об'єднань щодо здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;
 - обмежена кількість інформації, що оприлюднюють у засобах масової інформації, зокрема через Інтернет, стосовно офіційних даних щодо використання бюджетних коштів, несвоєчасність їх оприлюднення та складність пошукових систем;
 - інертність представників громадськості до питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування;
 - складність і бюрократизм щодо процедури отримання інформації громадянами та їх об'єднаннями про виконання місцевих бюджетів через процедуру звернення до розпорядників бюджетних коштів [10].
- Вважаємо, що необхідно змінити підходи до аналізу громадської думки. Адже, згідно з п. 23 Постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", попередній аналіз громадської думки організовує та проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради шляхом [11]:
- визначення потреби в аналізі громадської думки з окремого питання;
 - встановлення переліку питань, з яких здійснюють аналіз громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення;
 - встановлення строків, форм і методів аналізу громадської думки; дослідних організацій, фахівців, експертів, громадських організацій, які на конкурсній основі його проводитимуть;
 - визначення ступеня репрезентативності соціальних груп населення та зацікавлених сторін, які досліджуються.
- Після проведення вищевказаних заходів орган виконавчої влади, отримавши підсумкову інформацію про результати аналізу громадської думки із запропонованого питання, узагальнює їх та оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади або в інший прийнятний спосіб [12]. Проте вважаємо, що доцільно більш широке коло питань виносити на обговорення громадськістю, особливо ті, що стосуються розробки нормативно-правових актів соціально-економічного характеру. Так, було б доцільно на офіційному веб-сайті Верховної Ради України створити форум для обговорення будь-яких законопроектів, які надходять від профільних комітетів, також можна створити форуми на офіційних веб-сайтах обласних державних адміністрацій для ознайомлення з розпорядженнями голів міських рад, для обговорення нормативних актів місцевого значення [10].
- З метою забезпечення прозорості законотворчої діяльності громадського обговорення законопроектів, а також урахування вимог народних депутатів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наукових установ і навчальних закладів щодо доступу до інформаційних ресурсів було затвердженено Положення Верховної Ради України "Про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет" [12].
- Висновки.** Громадський фінансовий контроль – це комплексна цілеспрямована фінансово-правова діяльність представників громадськості, що має на меті надання об'єктивної оцінки економічній ефективності фінансово-господарських операцій, виявлення відхилень від затверджених нормативів і вжиття заходів для їх ліквідації. В процесі здійснення громадського фінансового контролю суб'єкти можуть брати участь у визначені основних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, розробці соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини, її соціальний захист.
- Встановлено, що в Україні існують проблеми здійснення повноцінного громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, що призводить до збіль-

шення правопорушень у сфері господарської та службової діяльності з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування, з цією метою вважаємо за потрібне вжити нижчеперелічені заходи, а саме:

- розробити та прийняти нормативно-правовий акт, який би регламентував процедуру здійснення громадського контролю в усіх сферах суспільного життя: соціальній, економічній, правовій та інших, яким бін міг бути Закон України "Про порядок здійснення громадського контролю". Цей Закон повинен врегулювати теоретичні основи реалізації такого контролю, узгодити всі процедурні моменти його здійснення у вигляді громадських слухань, громадських експертіз, закріпiti об'єкти контролю та перелік суб'єктів із визначенням їх повноважень;
- спростити процедуру звернення громадян та їх об'єднань до розпорядників бюджетних коштів шляхом надання можливостей звернення за допомогою Інтернет через надіслання заяв (звернень) на офіційні сайти органам державної влади та місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, що зумовлює внесення змін до ст. 5 Закону України "Про звернення громадян";
- скоротити термін надання обов'язкової відповіді на такі звернення посадових осіб з одного місяця до десяти днів, що потребує внесення змін до ст. 20 Закону України "Про звернення громадян";
- спростити процедуру доступу громадян до публічної інформації щодо виконання місцевих бюджетів шляхом створення посилання на таку інформацію на головній сторінці офіційних сайтів обласних державних адміністрацій [10; 13].

Отже, без сутнісних змін у політичній системі важко розраховувати на ефективність взаємодії, довіру з боку ІГС та власне громадян. Пріоритетами треба вважати вдосконалення та закріплення практик системної участі ІГС у циклі формування державної політики, а також децентралізацію та делегування частини повноважень органів виконавчої влади в "третій сектор" (із запровадженням відповідних інструментів контролю за реалізацією таких повноважень).

Список використаної літератури

1. Яцкін Р. О. Особливості здійснення бюджетного контролю в Україні / Р. О. Яцкін // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 88–93. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_1/files/PD1_12_17.pdf.
2. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23 липня). – Ст. 141.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E>.
5. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 4 січня 2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32002%D0%BF/print1330005617355960>.
6. Фінансове право України : навч. посіб. за ред. В. П. Нагребельного [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libr.org.ua/book/102/2961.html>.
7. Мамонова В. В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / В. В. Мамонова ; НАДУ при Президентові України. – Київ, 2006. – 32 с.
8. Бабінова О. О. Розвиток місцевого самоврядування у контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 150–156.
9. Про затвердження положення про громадську бюджетну раду : Вознесенська міська рада Миколаївської області, від 24.11.2006 р., № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aer.net.ua/public/files/vukonani_proektu/Budzhetna_rada/Polozhennia_budzhetnoi_rady.pdf.
10. Про Положення про Головне контролльно-ревізійне управління України : Указ Президента України від 28.11.2000 р. № 1265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1265/2000/ed20110423>.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Кабінет Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 1109 від 20.10.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/9962010%D0%BF/print1329896557051809>.
12. Про Веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет : положення затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 24.05.2001 р. № 462. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/462/01%D1%80%D0%B3/print1330005617355960>.
13. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням

футбольних матчів : Закон України від 08.06.2011 р. № 3673-VI [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/Print.aspx?id=232588>.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016.

Покатаев П. С. Общественный контроль за выполнением местных бюджетов

В статье исследованы правовые основания осуществления общественного контроля в Украине, в частности за выполнением местных бюджетов. Усовершенствовано понятие общественного финансового контроля как комплексной целенаправленной финансово-правовой деятельности представителей общественности, цель которой – предоставление объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственных операций, выявление отклонений от утвержденных нормативов и принятие мер для их ликвидации.

Ключевые слова: общественный контроль, местные бюджеты, общественный финансовый контроль, доступ граждан к публичной информации, обращения граждан.

Pokataev P. Public Control Over the Execution of Local Budgets

It's been established that an important prerequisite for public budgetary control over the use of local budgets is free access of the administrative and control authorities to information on the implementation of the local budget.

It's been defined that there are a number of regulations that provide society with the right to control this sphere, including: the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Information", the Law of Ukraine "On Citizens' Appeal", Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Procedure of Internet Publication of the of Information on the Executive Power Activities", Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Ensuring Public Participation in the Formulation and Implementation of Government Policy".

The concept of public financial control has been improved as following: it's a complex straightforward financial and legal activity of the public representatives which aims to provide with the objective estimation of economic efficiency of financial and legal transactions, discovering digression from the formal regulations and standards and taking measures for their elimination.

It's been proved that public financial control is necessary for the implementation of Ukraine citizens of their constitutional rights and freedoms in the implementation of public control over the activities of state authorities, local government, enterprises, institutions and organizations, their officials and business entities irrespective of organizational-legal forms of ownership. In the process of public financial control entities may be involved in determining the basic criteria of living, the living wage and minimum wages, pensions, social benefits, pricing policies, development of social programs aimed at creating conditions for a dignified life and the free development of people, their social protection.

It's been discovered that there're problems of implementation of the full public control over local budgets in Ukraine, which leads to crime increase in the area of economic and service activities by local government officials. for this purpose Recommendations on developing measures to those problems elimination have been presented.

Key words: public control, local budgets, public financial control, citizens" access to public information, citizens' appeals.

УДК 351:37.014.5:378(477)

A. В. Вербицька

здобувач
Чернігівський національний технологічний університет

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто процес формування та реалізації національної системи вищої освіти на підставі нормативно-правової бази, виокремлено проблеми стану освітньої галузі та запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено нормативно-правові передумови європеїзації освітньої політики України. Проаналізовано ключові нововведення українського законодавства в напрямі реформування вищої освіти України. Виділено групи очікуваних змін у сфері вищої освіти України, що мають бути спрямовані на заповнення прогалин освітнього законодавства та формування шляхів його реалізації.

Ключові слова: освітня політика, освітнє законодавство, реформування вищої освіти, законодавче вдосконалення освітньої політики.

Освітня політика формується та реалізується на підставі нормативно-правової бази. Ефективне правове поле є передумовою реформування сфери вищої освіти та вдосконалення державної політики у сфері вищої освіти. Напрями вдосконалення законодавства сучасного уряду мають тенденцію до закріплення принципів децентралізації, автономії, академічної свободи, що в результаті має зробити систему освітнього законодавства України дійсно демократичною, гнучкою, відкритою до змін, такою, що відповідатиме потребам користувачів вищої освіти та учасників освітнього процесу. Прогалини в освітньому законодавстві мають заповнюватися, виходячи з європейського досвіду, аби вища освіта України була здатною ввійти в європейський освітньо-науковий простір, та, звичайно, із урахуванням суспільної думки, інакше нововведення неминуче зіткнутися з громадським опором.

Аспекти вдосконалення національного освітнього законодавства не залишаються осторонь уваги таких українських науковців, як: Г. Атаманчук, Л. Білій, Д. Дзвінчук, С. Домбровська, О. Козієвська, В. Лунячек, В. Максимова, О. Поступна, Л. Пшенична, С. Сисоєва, Т. Скиба, О. Шевченко, Н. Шульга та ін. Разом з тим, питання створення європейського правового простору вищої освіти України вимагають додаткового розгляду.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері вищої освіти України в контексті євроінтеграції. Завданням дослідження є аналіз основних нововведень українського законодавства в напрямі реформування вищої освіти України.

Національна система вищої освіти отримала в спадок характеристики та традиції радянської освітньої системи, які тривалий

період були головним орієнтиром та пріоритетом в освіті України. Згодом, паралельно з розвитком державності, в Україні відбувалися зміни в освітній політиці в напрямі пошуку самобутньої моделі. Формування нормативно-правової бази реформування національної системи вищої освіти України фактично почалося з прийняттям таких документів: Закон України "Про освіту" (1996 р.); Закон України "Про вищу освіту" (2002, 2014 рр.); Державна національна програма "Освіта України ХХІ століття", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 03.11.1993 р. № 896; Національна доктрина розвитку освіти України, затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347; Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України від 25.06.2013 р. №344/2013. Реформування освітньої політики було зумовлено також ухваленням і приєднанням України до Болонського процесу (2005 р.).

Нормативно-правові акти (далі – НПА), зазначені вище, визначають такі функції вищої освіти:

- соціальна (вища освіта як спосіб "згладжування" соціальної нерівності);
- економічна (пріоритетність зв'язку ринку освітніх послуг і ринку праці);
- інноваційна (інститути вищої освіти як дослідницькі центри та джерела поширення інновацій);
- культурна (всебічний розвиток особистості та повага до традицій культури).

Сучасні документи, присвячені модернізації освітньої системи, повинні бути спрямовані на інтегративну роль сучасної вищої школи, створення єдиного освітнього простору, розвиток інноваційних форм вищої освіти. Актуальними завданнями є: налагодження взаємодії між університетським середовищем і місцевим співтовариством, активна участь вищих навчальних закладів у

регіональному розвитку, встановлення партнерства університетів із бізнес-структурами. Актуальні цілі інтернаціоналізації вищої освіти та її інтеграції в європейський освітній простір вимагають перегляду пріоритетів: на перший план виходять завдання забезпечення фінансової стійкості вищих навчальних закладів і забезпечення якості освіти.

Аспекти вдосконалення освітнього законодавства наочно відображають проблеми стану освітньої галузі. Стабільність нормативного акту, який приймають, є кращим підтвердженням використання ефективних правових конструкцій, усталених під дією часу та соціальної практики. Подальший рух у напрямі розвитку правового регулювання вищої освіти спрямовано на формування

важності логічної впорядкованості правового матеріалу на основі стратегії узагальнення накопиченої практики реалізації існуючого законодавства. В об'єднанні норм освітнього законодавства першочерговою стає інтеграція різномірних норм, а їх розвиток і спеціалізація здійснюються на основі виділення диференційованої галузі. На це спрямовані й програмно-цільові установки реалізації нових підходів у системі вищої освіти.

Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) у 2008–2010 рр. провело три спеціальні колегії, на яких приймали відповідні рішення з питань діяльності вищої школи, в тому числі й щодо спроб реформування вищої освіти в контексті положень Болонського процесу (табл. 1).

Таблиця 1

Рішення Колегії МОН з питань діяльності вищої школи

Назва рішення	Підготовка НПА в контексті реалізації положень Болонського процесу
“Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи” від 21.03.2008 р. № 3/1-4	Підготовлено проекти Законів України «Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту”» в контексті положень Болонського процесу.
“Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти” від 02.04.2009 р. № 4/1-4	Завершено роботу над проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту”» в контексті положень Болонського процесу, який було широко обговорено громадськістю й погоджено більшістю центральних органів виконавчої влади. Уповільнілася робота з розроблення нормативних документів і запровадження в практику положень Болонської декларації
“Про підсумки діяльності вищих навчальних закладів у 2009 році та основні завдання на 2010 рік” від 22.04.2010 р. № 14/1-4	Затверджено Порядок замовлення, видачі та обліку Додатка до диплома про вищу освіту європейського зразка (DIPLOMA SUPPLEMENT)

Вищезазначені рішення дають підстави стверджувати, що фактично до 2010 р. державна політика у сфері вищої освіти не позначена як євроінтеграційна, хоча вже з 2005 р. Україна приєдналася до Болонської декларації, проте Європейська кредитно-трансферна система була лише формально запроваджена в 2009 р., а поняття академічної мобільності взагалі не було визначенім. Студентська мобільність визначалася в Примірному положенні про академічну мобільність студентів вищих навчальних закладів України, затвердженому Наказом МОН від 29.05.2013 р. № 635 [4], проте недостатньо чітко й лише в контексті студентів. Жоден нормативно-правовий акт не згадував академічну мобільність викладачів. Запровадження додатка до диплома європейського зразка стало одним із перших кроків у напрямі європеїзації освітньої політики України.

У листопаді 2010 р. було прийнято нову редакцію законопроекту “Про вищу освіту”. Процес реформування фактично вже було запущено, а нова редакція Закону задекларувала орієнтацію на європейські стандарти освіти та проголосила необхідність адаптації освіти до вимог Болонського процесу [5].

Відтак, період 2010–2014 рр. можна позначити як проєвропейсько налаштовану освітню політику, але, разом з тим, відсут-

ність нового законодавства спонукало подальшу централізацію управління у сфері освіти та бюрократизацію освітніх процесів. Розробка й прийняття рамкового Закону “Про освіту” є важливим етапом у реформуванні освіти. Дійсний Закон України “Про освіту” [6] від 1991 р. не вирішує сучасних проблем, його норми не відповідають вимогам європейського освітнього простору.

Умовно після лютого 2014 р. розпочався новий період трансформації української вищої освіти, зумовлений вибором європейського курсу країною. Сучасний виток розвитку законодавства у сфері вищої освіти пов’язаний, насамперед, із проектом Закону України “Про освіту” та прийняттям нового Закону “Про вищу освіту”.

Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015, передбачає реалізацію 62 реформ і 2 програм розвитку держави, зокрема – проведення реформи освіти [7, р. 3, п. 3]. На сьогодні сфера вищої освіти є однією з перших галузей, де вже розпочато реформування.

Із 06.09.2015 р. набув чинності новий закон “Про вищу освіту” [8]. Нововведення цього Закону вважають прогресивною системною реформою у сфері вищої освіти в Україні в переволюційний період. Закон пе-

передбачає зміни всіх компонентів сфери вищої освіти.

Академічна, фінансова, організаційна та структурна автономія є одним із ключових положень Закону "Про вищу освіту". Розглянемо більш детально вищезгадані види автономії вищих навчальних закладів.

Фінансова автономія. Затвердження Постанови КМУ "Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг" №657 [9] створює засади для фінансової автономії закладів вищої та професійно-технічної освіти та є важливим етапом впровадження Закону "Про вищу освіту". Термін "фінансова автономія" означає, що навчальні заклади мають певні права в питаннях розпорядження коштами та їх витрачання на конкретні цілі та не повинні попередньо погоджувати ці витрати з державним органом (яким до цього виступало Держказначейство). Також із січня 2016 р. університети та професійно-технічні навчальні заклади мають право розміщувати кошти, отримані "за надання платних послуг", на депозитних рахунках державних банків. Це відкриває шлях до створення "ендаумент-фондів" – практики, типової для неприбуткових закладів у розвинутих країнах, коли заклад має спеціальний грошовий фонд і має право витрачати отримані цим фондом відсотки.

Структурна автономія передбачає скасування "типових штатних розписів", які дик-

тували університетам кадрову політику. Це дає вищим навчальним закладам автономію щодо розвитку своєї структури: можливість розвивати спеціальні структурні підрозділи, які, крім навчання та практичних занять студентів, можуть забезпечувати додаткові надходження до спеціальних фондів, а також можливість створення проектних офісів в університетах, що дає змогу розвивати наукову складову, проводити дослідження.

Посилення ролі студентського самоврядування у вищих навчальних закладах є одним із важливих моментів упровадження Закону України "Про вищу освіту", прийнятого в 2014 р. Закон визначає студентське самоврядування як "право і можливість студентів (курсантів, крім курсантів-військовослужбовців) вирішувати питання навчання і побуту, захисту прав та інтересів студентів, а також брати участь в управлінні вищим навчальним закладом" [8, ст. 40, п. 1]. Міністерство науки і освіти переконане, що студентське самоврядування неможливо створити єдиним рішенням "згори" – воно повинно бути справжньою ініціативою студентів, а Міністерство зі свого боку може створити умови для його ефективної діяльності. Наскільки ця ініціатива буде успішною – багато в чому залежить від самих студентів. Саме для підтримки та розвитку студентського самоврядування Міністерство освіти і науки України видало три роз'яснювальні листи від 21.10.2015 р. та Наказ "Деякі питання виконання статті" 40 Закону України "Про вищу освіту". Короткий огляд вищезазначених НПА містить табл. 2.

Таблиця 2

Роз'яснення законодавства у сфері студентського самоврядування		
"Щодо виборів до органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів"	"Щодо погодження рішень органами студентського самоврядування"	"Щодо фінансування органів студентського самоврядування"
– роз'яснено, хто має право брати участь у формуванні органів студентського самоврядування, який порядок їх формування, а також описано дві можливі моделі студентського самоврядування	– роз'яснено, які саме рішення підлягають обов'язковому погодженню органами студентського самоврядування, які не підлягають такому погодженню; – наголошено на тому, що погодження таких рішень з органами студентського самоврядування є обов'язковим – дослівно "обов'язком, а не правом"	– акцентовано увагу керівників ВНЗ на необхідності спрямування не менше 0,5 відсотка власних надходжень ВНЗ від основної діяльності для здійснення студентського самоврядування; – надано стислий опис двох моделей фінансування студентського самоврядування

Інші важливі новації Закону "Про вищу освіту": зменшення навантаження на викладачів і студентів, вибірковість дисциплін і зменшення бюрократичних процедур в університетах – усі ці процеси були неможливими без нового (укрупненого) переліку галузей знань і спеціальностей. Оскільки спеціальності стануть ширшими, буде простіше запроваджувати дисципліни вільного вибору, викладачі зможуть читати курси для більшої кількості студентів одночасно, це дасть змогу зменшити навантаження й на викладача.

12.08.2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність [14], це

стало ще одним кроком в імплементації Закону України "Про вищу освіту". Українські студенти, аспіранти та науковці щороку дедалі активніше беруть участь у програмах міжнародного обміну та навчання за кордоном. Раніше, щоб здійснити право на академічну мобільність, студенту або викладачу необхідно було подолати безліч перешкод: від бюрократичних (збереження робочого місця гарантувалося лише на кілька місяців, складно було перезарахувати дисципліни, якщо їх назви не співпадали) до психологічних (адміністрації навчальних закладів не завжди були позитивно налаштовані щодо студентів, які виїжджали на навчання закордон). Тепер права учасників

академічної мобільності гарантовані та захищені державою. Міжнародний досвід державної підтримки та стимулювання академічної мобільності має позитивний вплив на систему вищої освіти: вищі навчальні заклади активніше залучаються до міжнародних проектів, що сприяє підвищенню якості навчання та викладання. Академічна мобільність студентів сприяє набуттю потенційно важливих для їхньої кар'єри навичок, таких як: здатність до міжкультурного діалогу, адаптивність, витривалість, краще розуміння мети й мотивації, здібності до вирішення проблемних питань і здатність ефективно працювати в команді.

Узагальнимо вищезгадані нормативно-правові оновлення у сфері вищої освіти України. Зміни, які передбачені у сфері вищої освіти, можна розподілити на чотири групи.

Структурні зміни. Модернізація системи освіти: запровадження рівнів (початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень; науковий рівень) і ступенів вищої освіти (молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук).

Зміни в системі управління та контролю: усунення дублювання функцій органів різних рівнів і спеціалізація завдань.

Посилення ролі громадськості: збільшення прозорості, розширення доступу до адміністративної та фінансової інформації, право вносити пропозиції; обов'язковість громадського обговорення бюджету та майна вищого навчального закладу.

Збільшення автономії навчальних закладів: насамперед, ідеється про фінансову та адміністративну автономію: створення умов для зростання заробітних плат, збільшення ролі учасників освітнього процесу в управлінні навчальним закладом, гарантія автономії освітнього процесу та академічної свободи.

Висновки. Реформування галузей суспільного життя загалом та освітньої зокрема є тривалим і складним процесом, що, як правило, викликає суспільний опір не лише в Україні, а й у всьому світі. Отже, для пом'якшення незадоволення населення цими змінами, а також їх подальшими наслідками необхідно знайти оптимальну стратегію реформування та механізми її реалізації. Високі суспільні сподівання та надії університетської спільноти були покладені на прийняття нової редакції Закону України "Про вищу освіту", який, починаючи з моменту набуттям чинності, став об'єктом активного процесу змін і доповнень. Відтак, подальші дослідження мають бути спрямовані на визначення ефективності оновленої нормативної бази вищої освіти України, заповнення прогалин освітнього законодавства, формування шляхів його реалізації, аналіз суспільної думки та оцінок міжнародних експертів щодо реформування сфери вищої освіти України.

Список використаної літератури

1. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи : Рішення Колегії МОН від 21.03.2008 р. № 3/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/images/ministry/.../collegium_vyscha_osvita_2008.doc.
2. Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти: Рішення Колегії МОН від 02.04.2009 р. № 4/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/3679/.
3. Про підсумки діяльності вищих навчальних закладів у 2009 році та основні завдання на 2010 рік : Рішення Колегії МОН від 22.04.2010 р. № 14/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/images/ministry/kollegy/pidsumkovi/r14_1_4_1.doc.
4. Щодо затвердження Примірного положення про академічну мобільність студентів вищих навчальних закладів України : Наказ МОН від 29.05.2013 р. № 635 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/img/zstored/files/635.docx.
5. Вища освіта. Інформаційно-аналітичний портал про вищу освіту в Україні та за кордоном : архів нормативних документів за 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vnz.org.ua/dokumenty/2010?start=2>.
6. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106012/page>.
7. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Про вищу освіту : Закон України 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>.
9. Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг : Постанова КМУ від 26.08.2015 р. № 657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2015%D0%BF>.
- 10.Щодо виборів до органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів : Лист МОН № 1/9-498 від 21.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.google.com/viewer?url=http://mon.gov.ua/files/normative/2015-1021/4506/498.pdf&embedded=false>.

- 11.Щодо фінансування органів студентського самоврядування : Лист МОН України від 21.10.2015 р. № 1/9-496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.google.com/viewer?url=http://mon.gov.ua/files/normative/20151021/4505/497.pdf&embedded=false>.
- 12.Щодо погодження рішень органами студентського самоврядування : Лист МОН України від 21.10.2015 р. № 1/9-495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.google.com/viewer?url=http://mon.gov.ua/files/normative/2015-10-21/4504/496.pdf&embedded=false>.
- 13.Деякі питання виконання статті 40 Закону України "Про вищу освіту" : Наказ МОН № 1/9-497 від 21.10.15 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/48187/.
- 14.Про затвердження Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 579 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248409199>.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016.

Вербицкая А. В. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере высшего образования Украины: проблемы и перспективы совершенствования

В статье рассмотрен процесс формирования и реализации национальной системы высшего образования на основании нормативно-правовой базы, выделены проблемы состояния образования и предложены пути их решения. Определены нормативно-правовые предпосылки европеизации образовательной политики Украины. Проанализированы ключевые новшества украинского законодательства в направлении реформирования высшего образования Украины. Выделены группы ожидаемых изменений в сфере высшего образования Украины, которые должны быть направлены на заполнение пробелов образовательного законодательства и формирование путей его реализации.

Ключевые слова: образовательная политика, образовательное законодательство, реформирование высшего образования, законодательное совершенствование образовательной политики.

Verbytska A. Normative-Legal Provision of the National Policy in the Sphere of Higher Education of Ukraine: Problems and Perspectives of Improvement

In this article has been considered the development and implementation of a national system of higher education in terms of legal security, singled the problems out of the state educational laws and suggested the ways of its improvement as an effective legal framework was a prerequisite for reforming of the system of higher education and public policy in this area. It was noted that the limitations in educational legislation must be filled, based on the European experience to higher education in Ukraine can enter to the European educational and scientific space. It has been generalized the regulatory updates in the field of higher education in Ukraine. It was noted that the modern paper on the modernization of the education system should be focused on integrative role of a modern high school, the building of the unified educational space, the development of innovative forms of higher education. It was noted that the actual task of improvement of the legal framework of higher education are: the establishment of cooperation between the university environment and local community, active participation of universities in regional development, establishing partnerships with universities businesses. The main aims of internationalization of higher education and its integration into the European educational space that requiring a review of priorities, namely the fore the task of ensuring the financial sustainability of higher education institutions and quality assurance. It has been investigated the question of a European legal space of higher education in Ukraine and on the basis determined legal prerequisites Europeanization of national education policy. The key innovation Ukrainian legislation reforming higher education in Ukraine were analyzed. There have been the group of expected changes in higher education in Ukraine: the structural changes, changes in the management and control, the strengthening the role of the public and increase the autonomy of schools must be aimed at filling limitations educational legislation formation and ways to implement it.

Key words: educational policy, educational legislation, reformation of higher education, legal improvement of educational policy.

УДК 353.5

В. А. Малоокий

аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглянуто наукові підходи щодо дослідження механізмів управління земельними ресурсами. Обґрунтовано, що управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади сьогодні є важливою теоретико-методологічною проблемою на різних рівнях управління. Доведено, що розвиток теорії та практики державного управління у сфері землевпорядкування потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні в контексті реформування.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землекористування, територія, територіальні ресурси.

В Україні земля як чинник добробуту та зростання, як природний ресурс досі є недооціненою. Особливо значущими постають питання землекористування в умовах децентралізації влади. Це пов'язано з управлінням земельними ресурсами на сучасному етапі земельної реформи, яка відбувається в нашій країні при практично безконтрольному становленні ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості земельного законодавства. Це викликає загрозу втрати земельних територій як соціально-культурного, екологічного, економічного й політичного надбання.

Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили: В. Боколаг [2], О. Ботезат [3], В. Другак [6], М. Ковальський [7], Р. Курильцев [9], Ю. Литвин [10], А. Мерзляк, О. Мордвінов, О. Охрій [14], В. Пересяляк [15], О. Проніна [16], В. Циплухіна [18], О. Чеботарьова [19], В. Чувпило [20], Г. Шарий, А. Юрченко [21] та ін.

Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних основ управління земельними ресурсами зробили економісти-землевпорядники: І. Бистряков, В. Будзяк, В. Горлачук, Ю. Дехтяренко [4], Й. Дорош, О. Дорош, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк [17], М. Федоров та ін.

Методичні аспекти, зміст поняття "державне управління земельними ресурсами" розглядали зарубіжні та українські науковці: Д. Бабміндра, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, які проаналізували понятійне поле системи державного управління земельними ресурсами.

Однак, незважаючи на значну кількість публікацій, українською наукою недостатньо досліджено питання вдосконалення механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Метою статті є аналіз та узагальнення наукових підходів з окресленого питання в

українській та зарубіжній науковій літературі.

Дослідженню питання державного та муніципального управління землекористуванням присвячено праці вітчизняних учених у галузі науки "Державне управління". Протягом останнього десятиліття підготовлено та успішно захищено дисертаційні роботи, в яких предметом дослідження було обрано різні аспекти управління земельними ресурсами, зокрема: земельна політика в Україні; державне управління розвитком аграрного сектора; державне регулювання та державний контроль у сфері земельних ресурсів; економічні, організаційні та соціальні аспекти земельних ресурсів; інформаційне забезпечення земельних ресурсів; ціноутворення в процесі формування земельних ресурсів; екологічна, економічна та соціальна ефективність земельних ресурсів.

Однак лише окремі автори дисертаційних робіт досліджували управлінські аспекти земельних ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. У нашому дослідженні проаналізуємо та узагальнимо наукові підходи українських і зарубіжних учених щодо питання управління земельними ресурсами, а також механізми їх удосконалення (див. табл.)

Як видно з табл., у багатьох роботах проаналізовано проблеми державного регулювання земельних відносин у сучасній науковій літературі. Розкрито теоретичні засади, визначено методологічне забезпечення, з'ясовано сутність поняття, принципи та функції державного регулювання земельних ресурсів. Зазначено, що в сучасних українських реаліях нормативно-правова база у сфері державного управління земельними ресурсами характеризується недосконалістю, розрізnenістю в підходах і принципах основних положень, а також наявністю протиріч в актах законодавства.

В зазначеных вище наукових дослідженнях активно використовують концептуальний підхід.

Таблиця

Дисертаційні роботи, в яких було розглянуто питання управління земельними ресурсами протягом 2005-2015 рр.

№	Робота на здобуття ступеня	ПІБ	Тема дисертації	Наукові напрями
1	Бабіндра Дмитро Іванович	Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах	Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища	
2	Добряк Дмитро Семенович	Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах	Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища	
3	Дорош Ольга Степанівна	Територіальне планування землекористування в умовах нових земельних відносин: теорія, методологія	Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища	
4	Другак Валентина Миколаївна	Економіка сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія та практика	Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища	
5	Ібагутін Шаміль Льдусович	Теоретико-методологічні засади управління земельними ресурсами примісних зон великих міст	Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища	
6	Корецький Микола Христофорович	Формування та розвиток системи державного регулювання аграрного сектора економіки	Механізми державного управління	
7	Мордінов Олександр Григорович	Державне управління аграрним природокористуванням України в умовах ринкової трансформації	Механізми державного управління	
8	Пасємко Галина Павлівна	Державне регулювання аграрних відносин в умовах розвитку інституту власності на землю	Механізми державного управління	
9	Третяк Антон Миколайович	Проблеми реформування земельних відносин в Карпатському регіоні України	Механізми державного управління	
10	Шапоренко Ольга Іванівна	Механізми державного управління земельними ресурсами (на прикладі деградованих і малопродуктивних земель)	Механізми державного управління	
11	Богатирчук-Кривко Світлана Кирилівна	Еколого-економічні засади розвитку системи управління земельними ресурсами в сільському господарстві	Механізми державного управління	
12	Боклаг Валентина Андріївна	Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами в Україні	Механізми державного управління	
13	Євграфов Олександр Євгенович	Державне регулювання раціонального використання земельних ресурсів України в умовах проведення земельної реформи	Механізми державного управління	
14	Ковалський Максим Романович	Удосконалення механізму державного управління ринком земельних ресурсів	Механізми державного управління	
15	Козак Іванна Ігорівна	Удосконалення організаційного механізму державного управління аграрним сектором (на прикладі Львівської області)	Механізми державного управління	
16	Охрій Олександр Павлович	Комплексна стратегія землекористування адміністративно-територіального утворення	Місцеве самоврядування	
17	Пересоляк Владислав Юрійович	Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів	Механізми державного управління	
18	Проніна Оксана Володимирівна	Державна політика охорони навколишнього середовища в Україні	Механізми державного управління	
19	Сурай Інна Геннадіївна	Державне управління аграрним сектором економіки України: функціонально-структурний аспект	Механізми державного управління	
20	Третяк Наталія Антонівна	Управління земельними ресурсами та землекористуванням як економічна функція права власності на землю	Механізми державного управління	
21	Циплухіна Вікторія Сергіївна	Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами	Механізми державного управління	
22	Чебогар'єва Олена Костянтинівна	Механізми державного управління земельними ресурсами великого промислового міста	Механізми державного управління	
23	Чувпилло Вадим Вікторович	Механізми державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні	Механізми державного управління	
24	Шарий Григорій Іванович	Державне регулювання земельних відносин в Україні	Механізми державного управління	
25	Яцук Ігор Петрович	Формування ефективних механізмів державного управління земельно-майновим комплексом України	Механізми державного управління	

Зокрема, В. Боклаг розробила Концепцію державного управління земельними ресурсами в Україні як системно-методологічну основу для формування стратегії державного управління земельними ресурсами як самостійної сфери регулювання економіки країни, що має чіткий, прозорий взаємозв'язок з тематичними державними та регіональними програмами й проектами [2].

У монографії Ю. Литвина "Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні механізми реалізації" розроблено напрями вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій та запропоновано стратегічні механізми управління розвитком сільських територій на основі використання альтернативних моделей сталого розвитку сільських територій, в основу яких покладено концепцію переходу від галузевої до територіальної системи управління з використанням державних цільових програм стимулюючого характеру та спрямованих на реалізацію чинників сталого розвитку [10].

Нині українські науковці активно впроваджують у галузь науки "Державне управління" підхід ефективного використання земельних ресурсів. Так, В. Пересоляк поглиблено розкриває теоретичні засади раціонального використання земель населених пунктів і сутність категорії земель населених пунктів, встановлює нові тенденції у використанні забудованих земель і резервних територій, ринкові механізми продажу земельних ділянок [15]. Ю. Дехтяренко визначає підвищення ефективності управління земельними ресурсами в столичному регіоні – м. Київ [4, с. 269–304]. О. Охрій на основі системного підходу пропонує формування зон економічних регіонів, обґрунтovanе забезпечення раціонального землекористування, пов'язаного з процедурами відчуження, передачі у власність, в оренду, встановлення та зміну границь між ділянками для примноження економічної активності землі. А методи та способи управління земельними ресурсами повинні бути спрямовані на підвищення цінності й вартості землі незалежно від форм власності на неї [14]. І. Яцука у своїх наукових працях рекомендує методологічні положення щодо оцінки ефективності механізмів державного управління земельно-майновим комплексом, а також визначає основні напрями вдосконалення інструментарію інституційно-організаційного та економіко-правового механізмів державного управління земельно-майновим комплексом в умовах євроінтеграції.

Особливу значущість у дослідженні нашої проблематики мають методичні підходи. Деякі науковці обґрунтують методичні підходи до планування в процесі використання земельних ресурсів у частині визна-

чення суті, застосування комплексного та програмно-цільового підходів у частині визначення вимог до рішень, що стосуються управління земельними ресурсами, оптимізації плати за використання земель, посилення відповідальності за їх псування та забруднення, інвентаризації земельних ресурсів на основі оновленої кадастрової інформації. Так, О. Ботезат систематизовано напрями вдосконалення державного управління використанням земельних ресурсів; розроблено організаційно-правовий механізм взаємодії органів влади на місцевому рівні у процесі контролю за використанням земель [3]. Визначено механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері земельних відносин, запропоновано та обґрунтовано методичний підхід щодо встановлення мінімального терміну оренди земель сільськогосподарського призначення, що сприятиме підвищенню ефективності використання й охорони земель користувачами; подальшого розвитку системи земельно-орендних відносин з метою забезпечення соціального захисту та інституційних прав землевласників [2].

О. Чеботарьова запропонувала розробку та ведення земельного кадастру як багатоцільової реєстраційної інформаційної системи зі збирання, обробки, систематизації, збереження, узагальнення, поновлення й надання відомостей та документів про правовий режим, природний і господарський стан земельних ділянок з розміщеннями на них об'єктами нерухомості, а також про юридичних і фізичних осіб, їх права власності, права користування землею та договори на оренду землі [19]. В. Циплухіна акцентує на відносинах органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами, на функціях територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також особливостях їх відносин [18].

В. Чувпила в своєму дослідженні "Механізми державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні" запропонував комплексний підхід до вдосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні, обґрунтав концептуальні засади ефективного їх функціонування, що базуються на принципах розмежування повноважень між органами публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, доступності, зручності, оперативності та прозорості в наданні адміністративних послуг у сфері земельних ресурсів. Викликає інтерес розроблений автором методичний підхід до розмежування земель державної та комунальної власності [20].

Здійснений аналіз наукових підходів свідчить, що в Україні останніми роками повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ре-

сурсами постійно розглядають у наукових працях.

Висновки. Науковий підхід до управління земельними ресурсами дає можливість застосовувати різноманітні класифікації наукових досліджень у цій сфері життєдіяльності суспільства. В умовах децентралізації необхідно вдосконалювати управління земельними ресурсами територіальних громад з метою підвищення ефективності їх використання на основі загальновизначених і спеціальних наукових підходів (концептуального, методологічного, методичного, комплексного, економічного (ефективного використання земельних ресурсів)). Однак сьогодення вимагає нових наукових досліджень у цій важливій сфері управління, зокрема системного, який би сприяв удосконаленню механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації України.

Список використаної літератури

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно терминологический словарь / Э. Б. Алаев. – Москва : Мысль, 1983. – 350 с.
2. Боклаг В. А. Напрями вдосконалення державної політики щодо розвитку земельного ринку в Україні / В. А. Боклаг // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2014. – № 3. – С. 3–7.
3. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління / О. П. Ботезат // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 20–23.
4. Дехтяренко Ю. Ф. Державне управління земельними ресурсами на регіональному рівні / Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2014. – 516 с.
5. Дехтяренко Ю. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова. – Київ : Основи, 1997. – 139 с.
6. Другак В. Концепція земельної політики щодо еколого-економічного розвитку землекористування в Україні / В. Другак // Земельне право України. – 2010. – № 8. – С. 25–36.
7. Ковальський М. Р. Формування нової доctrини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України [Електронний ресурс] / М. Р. Ковальський. – Режим доступу: <http://www.-academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrreu.pdf>.
8. Конституція України: принята 28.06.1996 р. (редакція від 14.07.2014 р.) / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Курильцев Р. М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної системи управління земельними ресурсами / Р. М. Курильцев // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 9. – С. 25–28.
10. Литвин Ю. О. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні механізми реалізації : монографія / Ю. О. Литвин. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 387 с.
11. Ожегов С. И. Словарь русского языка: около 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН ССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – Москва : Рус. яз., 1986. – 797 с.
12. Оперативні дані Державного комітету України із земельних ресурсів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.komitet.ua/ru/node/295>.
13. Офіційний сайт Держземагентства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/>.
14. Охрій О. П. Земельний кадастр в управлінні земельними ресурсами / О. П. Охрій, Р. Р. Ларіна, В. Л. Пілющенко // Державне регулювання галузей економіки : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – Серія "Державне управління". – Донецьк, ДонДУУ. – Т. 5, вип. 35. – 2004. – С. 6–15.
15. Пересоляк В. Ю. Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами населених пунктів / В. Ю. Пересоляк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Магістр, 2005. – № 3 (26). – С. 156–165.
16. Проніна О. В. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами / О. В. Проніна // Вісник Академії митної служби України. – Дніпропетровськ, 2013. № 2(9). – С. 66–73.
17. Третяк А. М. Землеустрої в Україні: теорія, методологія : монографія / А. М. Третяк. – Херсон : Грінь Д. С., 2013. – 650 с.
18. Циплухіна В. С. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В. С. Циплухіна. – Одеса, 2008. – 20 с.
19. Чеботарьова О. К. Механізми державного управління земельними ресурсами великого промислового міста : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О. К. Чеботарьова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2010. – 20 с.
20. Чувпило В. В. Земельні ресурси – джерело існування суспільства: у 2-х част. / В. В. Чувпило // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: мат-ли міжнарод. наук.-практ. конф. (12.04.2013 р.) // За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – Київ : АМУ. – Ч. 2, 2013. – С. 252–254.

21.Юрченко А. Д. Наукові підходи до формування нової земельної політики /

А. Д. Юрченко // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 3. – С. 27–35.

Стаття надійшла до редакції 24.03.2016.

Малоокий В. А. Научные подходы к исследованию управления земельными ресурсами территориальных общин

В статье рассматриваются научные подходы к исследованию механизмов управления земельными ресурсами. Обосновано, что управление земельными ресурсами территориальных общин в условиях децентрализации власти сегодня является важной теоретико-методологической проблемой на разных уровнях управления. Доказано, что развитие теории и практики государственного управления в сфере землеустройства требует углубленных самостоятельных исследований процессов, которые происходят в Украине в контексте реформирования.

Ключевые слова: государственное управление, земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, землепользование, территория, территориальные ресурсы.

Malookyy V. Theoretical Aspects of Land Management Studies of Communities

In the article the theoretical aspects of the study of mechanisms of land management. Proved that the land management of local communities in terms of decentralization of power today is an important theoretical and methodological problems at different levels of government. The author proved that the development of the theory and practice of public administration in the field of land management requires in-depth independent research processes taking place in Ukraine in context reform.

Problem setting. In Ukraine land as a factor of well-being and growth is still underestimated. Of great importance are the problems of land use today, in terms of decentralization of power in Ukraine. It is connected with administration of land resources on the current stage of land reform, which is performed in our country within almost uncontrolled market relations development in the land question, contradictory of land legislation. It can cause danger of loss of land as social and cultural, ecological, economical and political treasure.

Recent research and publications analysis. Great impact to the research of several aspects of public administration of land resources has been made by V. Bokolag, O. Botezat, V. Drugak, O. Mordvinov, A. Merzliak, O. Okhrii etc.

Theoretical and practical principles of land resources administration have been made by I. Bystriakov, V. Budziak, Ju. Dehtarenko, M. Fedorov etc.

Methodical aspects, sense of the "public administration of land resources" concept have been analyzed by foreign and domestic scientists D. Babmindra, V. Viun, V. Horlachuk, D. Dobriak, L. Novakovskii etc.

Paper objective. Even taking into account great variety of publications, we can say that the problem of improvement of the mechanisms of land resources administration by local communities in the terms of decentralization in Ukraine hasn't been analyzed properly yet. The aim of the article is research and generalization of scientific approach to the mentioned problem in domestic and foreign scientific literature.

Paper main body. In the paper scientific approaches of domestic and foreign scientists on the issue of land resources administration were analyzed and generalized. Approach of effective use of land resources, conceptual approach, and methodical approach were pointed out in the article. Our analysis of scientific approaches proves that powers of local bodies in the land administration area have been constantly analyzed in scientific works for the last several years.

Conclusions of the research. Scientific approach to the land resources administering gives the possibility to apply different classifications of scientific research in this area of society life. In terms of decentralization it is necessary to improve land administration by local communities to increase effectiveness of their exploitation on the bases of general and special scientific approaches, such as conceptual, methodological, methodical, complex, economical (effective exploitation of land resources). But today new scientific research (systematic one) in this important area is of great demand, it would help to improve the mechanisms of land resources administration by local communities in the terms of decentralization in Ukraine.

Key words: governance, land resources, land management, land use, territory, territorial resources.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35,07:347,961

I. O. Аршава

кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський міський нотаріальний округ

ФОРМУВАННЯ ПРОАКТИВНОГО ІНТЕРАКЦІЙНОГО ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

У статті розглянуто концептуальні засади розвитку системи державного управління нотаріатом в умовах трансформації українського суспільства, засновані на досліджені напрямів соціальних трансформацій у сучасній Україні, їх впливу на динаміку нормативно-правового поля суспільства, правову систему держави та інститут нотаріату. Розроблено проактивну модель державного управління розвитком нотаріату, формалізовану на основі змін у співвідношенні суб'єктності в тріаді "держава-нотаріат-нотаріус", яка в подальшому буде базуватися на взаємодії суб'єктів у системі "державне управління нотаріатом-професійне самоврядування нотаріусів-індивідуальне самоуправління нотаріальною діяльністю на рівні окремого нотаріуса". Запропоновано модель, що є основою авторської Концепції розвитку нотаріальної діяльності в Україні.

Ключові слова: нотаріат, державне управління, проактивний інтерактивний підхід, ризик.

Прискорення темпів суспільних трансформацій призводить до того, що і держава як суб'єкт державного управління нотаріатом, і нотаріат як об'єкт державного впливу повинні, як мінімум, встигати змінюватися відповідно до змін у суспільстві, а в ідеалі – готоватися до таких змін завчасно. Тобто система державного управління й нотаріату повинна напрацювати не лише високу швидкість реакції на виклики середовища, а й виробити здатність реагувати проактивно, працювати на випередження.

На наш погляд, є доцільним виокремлення двох типів державного управління не лише нотаріатом, а й суспільством загалом:

- реактивний підхід, який ґрунтуються на постулюванні того, що майбутнє буде таким, як і теперішнє, і, відповідно, в процесі прийняття державно-управлінських рішень поправки на те, що майбутнє може істотно відрізнятися від сьогодення, не роблять;
- проактивний підхід, який у процесі прийняття як оперативних, так і стратегічних державно-управлінських рішень виходить із того, що формат майбутнього може бути принципово іншим, ніж формат теперішнього, а отже, майбутнє піддається цільовому та прогностичному моделюванню й прорахуванню підготовчих і превентивних дій щодо нього [2].

Реактивний підхід у контексті державного управління був цілком допустимим для аграрних суспільств і навіть з деякими ускладненнями ще вписувався в систему державного управління індустріальними суспільствами.

Проте на постіндустріальній стадії цивілізаційного розвитку, коли динаміка соціальних змін стала надто високою, він повністю застарів і набув деструктивного характеру.

Мета статті – розглянути процес формування проактивного інтеракційного підходу до державного управління нотаріатом в умовах суспільних трансформацій, враховуючи загальний підхід держави до управління соціумом, оскільки для розвитку нотаріату має значення не лише характер прямого управлінського впливу на нього з боку держави, а й опосередкованого, який визначає технологія державного управління суспільством загалом. Останній, не маючи спеціальної мети впливу на нотаріат, може, фактично, бути не менш, а інколи – й більш потужним чинником, який визначає функціонування та розвиток нотаріату як підсистеми суспільства, особливо в умовах трансформацій. Так, наприклад, обрання Україною курсу на розвиток ринкового суспільства різко розширило сферу цивільного обороту та стимулювало підвищення попиту на нотаріальні послуги, що мало доленосне значення для функціонування й розвитку української нотаріальної спільноти, хоча та-кий загальний державно-управлінський вплив мав іншу цільову орієнтацію, ніж переформатування нотаріату. Проте таке переформатування було істотним, але не основним, а побічним результатом діяльності.

Діяльність нотаріату, маючи на меті реалізацію та захист прав і законних інтересів своїх клієнтів, породжує низку інших наслідків, які мають впливати і на функціонування соціуму, і на успішність державотво-

рення. Так, сумлінне та компетентне виконання нотаріусами своїх професійних обов'язків корегує правосвідомість громадян, робить соціальні відносини прогнозованими та сприяє накопиченню в суспільстві капіталу довіри фізичних та юридичних осіб як один до одного, так і до держави, а нечесна або некомпетентна нотаріальна діяльність, навпаки, продукує дезорганізацію соціальних відносин, втрату довіри, підвищення девіантності тощо.

Іншими словами, в тріаді "держава-нотаріат-суспільство" має місце як їх прямий, так і зворотний вплив одне на одного. В умовах становлення інформаційного суспільства суб'єктно-об'єктна парадигма державного управління також застаріває й потребує зміни на суб'єктно-суб'єктну, про що все частіше зазначають фахівці з державного управління. Ми вважаємо дуже цінним міркування вчених про те, що в контексті суб'єктно-об'єктної парадигми, коли державне управління конститується виключно як субординаційний, а не інтеракційний процес, утворюється своєрідне "чаклунське коло", коли "головною передумовою самозбереження і саморозвитку держави як суб'єкта соціально-управлінської системи є постійна наявність у суспільстві соціальних проблем. І чим їх більше, тим більша потреба суспільства в такому владно-правовому інституті, як держава" [2].

Такий підхід до вирішення суспільних проблем породжує не що інше, як перманентний процес формування та розвитку все нових і нових суспільних трансформацій, джерелом виникнення яких вже є сама держава, й позбутися яких можна лише за її допомогою. У такий спосіб проблемне кільо замикається, і з кожним витком суспільних трансформацій виникає потреба в масштабніших трансформаціях. Вихід з "чаклунського кола" проблем В. Мартиненко вбачає в тому, що "суб'єктом формування та розвитку соціально-економічних процесів виступає суспільство як самоорганізована структурована система, а державне управління є громадсько-правовим (інституційним) інструментом його самоорганізації (самоуправління), що перетворює державу в об'єкт управління з боку суспільства" [6]. Таким чином, на порядку денному державотворення взагалі та державного управління розвитком нотаріату зокрема є рух у напрямі суб'єктно-об'єктної ретрансформації, коли об'єкт управління набуває все більше ознак суб'єкта, а суб'єкт – держава – ознак об'єкта. Відповідно, суб'єктно-об'єктні відносини між владою та підвладною інституцією (а то й окремим громадянином) поступаються суб'єктно-суб'єктній взаємодії між ними.

Інтеракційний підхід у державному управлінні, порівняно з субординаційним, потребує іншого типу мислення владних і підвладних суб'єктів, що передбачає аналіз

розвитку соціальних систем не однолінійно, а в контексті віяння потенційних альтернатив їх майбутнього розвитку. Тобто інтеракційний та проактивний підходи до державного управління органічно пов'язані між собою. Державне управління нотаріатом за проактивною інтеракційною моделлю зумовлює істотне переформатування співвідношення суб'єктностей у тріаді "держава-нотаріат-нотаріус" і, відповідно, "державне управління нотаріатом-професійне самоврядування нотаріусів-індивідуальне самоуправління нотаріальною діяльністю на рівні окремого нотаріуса" в бік нарощування міри суб'єктності останніх і зниження рівня директивності державно-управлінського впливу на нотаріат та нотаріусів. Таке переформатування суб'єктностей уже відбувається в процесі переходу українського нотаріату від радянської моделі до сучасної та руху в бік кращих світових здобутків державного управління нотаріатом [2].

У цьому співвідношенні суб'єктностей мало місце гіпердомінування державного управління, а простір, відведений державою для професійного самоврядування нотаріусів та індивідуального самоуправління нотаріусами власною нотаріальною діяльністю, був українським обмежений. Співвідношення суб'єктностей переконцентрувалося в пострадянському українському нотаріаті, де роль державного управління хоча й досі є високою, але, порівняно з радянським нотаріатом, уже створено умови для зростання суб'єктностей професійного самоврядування та самоуправління нотаріусами своєю нотаріальною діяльністю й започатковано тенденції до набуття між зазначеними суб'єктами партнерського характеру взаємодії.

Варто зазначити, що, фактично, перші кроки в напрямі встановлення проактивної інтеракційної моделі державного управління вже зроблено. Роль такого інституту професійного самоврядування нотаріусів, як Українська нотаріальна палата, неухильно зростає, як і довіра влади до цієї інституції, а також усе більше увиразнюється партнерський характер відносин між державою та нотаріальною спільнотою. Посилюється й проактивність у державному управлінні нотаріатом. Зокрема, створено Комісію з аналізу методології та прогнозування нотаріальної практики Української нотаріальної палати, персональний склад якої було сформовано на початку 2011 р. До складу Комісії увійшли 18 досвідчених нотаріусів майже з усіх регіонів України, вже в квітні 2011 р. вони підготовили проект положення про Комісію, що був затверджений Радою Української нотаріальної палати 10.08.2011 р.

Серед основних завдань Комісії виокремлено місію надання методичної та інформаційної допомоги членам Української нотаріальної палати та підготовку методичних матеріалів, які погоджуються з Радою Української нотаріальної палати та публі-

куються в журналі "Нотаріат для Вас". Однак зазначена діяльність потребує подальшої інтенсифікації футурологічних розвідок. Цього потребує також урахування ще одного чинника, який у контексті проактивного підходу до державного управління розвитком нотаріату виявляється в усвідомленні наростання ризикогенності суспільного розвитку в інформаційному суспільстві [9].

Треба наголосити, що для більшості державних діячів, як і для пересічних громадян, психологочно нелегко сприймається атрибутивність ризику. Натомість дуже привабливим для них є ідеал прийняття безризикових життєвих, ділових і державно-управлінських рішень, які прогнозують лише бажані наслідки й повністю виключають ризики [3].

Неприйняття ризику як атрибутивної характеристики державного управління та державотворення може сягати рівня своєрідного політичного табу, як це, наприклад, спостерігалося в практиці державно-управлінської діяльності за радянських часів. Через це ігнорування проблеми ризику досягло таких масштабів, що саме слово "ризик" можна було відшукати хіба що в тлумачних словниках того часу, а в словниках та енциклопедіях це поняття було відсутнє [4].

Труднощі прийняття феномена ризику мали місце в ментальності державних діячів й інших країн. Як зазначає американський правознавець Т. Лоуві, в американській державній політиці, попри старі традиції лібералізму, які поціновували право на ризик, домінувала доктрина захисту від ризику й декларацій побудови у Сполучених Штатах "суспільства, вільного від ризику". Відповідно, державні програми 1960-х рр. передбачали розбудову американського суспільства як суспільства всезагального добробуту, де громадяни могли б покладатися на уряд у справі мінімізації практично всіх різновидів ризиків, які можуть випасті на долю громадянина, й перекладати можливі ризики з окремого громадянина на суспільство. Лише з приходом до влади уряду Р. Рейгана розпочалася переоцінка проблеми ризику в політичній ідеології в бік деміфологізації ідеї "суспільства, вільного від ризику", на користь пошуку конструктивних підходів до державного управління ризиками суспільного життя [5].

Більше того, сама місія права взагалі полягає у зменшенні невизначеності суспільних відносин, наданні їм якомога більш прогнозованого характеру, а за зменшення невизначеності будь-яка норма права побічно регулює ризики зазвичай у бік їх зменшення, хоча й не знімає їх із поля зору. При цьому, на думку багатьох правознавців, саме нотаріату належить особливо вагома роль у зростанні передбачуваності, а отже, зменшенні ризикогенності суспільних відносин [4].

У концепції У. Бека інформаційне суспільство автор називає "другим модерном" й іменує його як "суспільство ризику", вважаючи,

що вічно притаманний суспільному життю феномен ризику на цій стадії цивілізаційного розвитку набуває принципово нових рис, оскільки в сучасних умовах виробництво соціальних благ постійно супроводжується суспільним виробництвом ризиків, збитки від яких мають тенденцію до превалювання над здобутками технічно-економічного зростання [3]. Хоча, як зазначає Г. Бехман, у ментальності індустріального суспільства різного роду деструктивні наслідки нерідко звужуються до залишкового ризику, який у зв'язку з величезними прибутками трактується як соціально адекватні втрати, свого роду допустима ціна за добробут [4].

Дослідник Е. Гідденс зауважує, що жити в епоху "пізньої сучасності", під якою він, по суті, розуміє інформаційне суспільство, означає жити у світі випадковостей та ризику, незмінних супутників соціальної системи, що прагне до встановлення владарювання над природою та рефлексивного творіння історії [4]. Виникає досить парадоксальна ситуація, коли впровадження сучасних наукомістких технологій призводить до глобального кризового стану й породження ризиків, хоча їх первинною місією було якраз уbezпечення від ризиків.

Аналогічну думку можна висловити не лише стосовно еволюції науки як певного соціального інституту, а й щодо суспільства та держави. Адже останні ще раніше від науки взяли на себе місію уbezпечення людини від ризиків. З кожним кроком культурно-історичного поступу з'являлися все чисельніші та все складніше організовані людські суспільства, що стали вимірюватися не те що сотнями й тисячами, а й мільйонами та мільярдами осіб [2].

Загострення проблеми невизначеності та ризику суспільних відносин було однією з найважливіших причин, які в контексті суспільного розвитку породжували потребу в державі та праві. Тому до численних визначень держави цей багатоплановий феномен можна розглядати й як апарат мінімізації або нейтралізації найрізноманітніших ризиків як для особистості, так і для суспільства.

Таким чином, ризик – це комплексне поєднання визначення змісту певної загрози та оцінок її масштабу, ймовірності та абсолютної або відносної цінності настання чи нездійснення певної події. Феномен ризику в суспільстві має свої прояви, починаючи з рівня окремого громадянина, окремих організацій та спільнот, а також відносин між індивідуальними та груповими суб'єктами суспільних відносин і закінчуєчи суспільством загалом і людством у планетарному масштабі. При цьому право й правову систему створює держава, навіть якщо в правових нормах не йдеться про управління ризиками, для уbezпечення суспільства, громадян, соціальних груп саме від тих чи інших ризиків, надаючи взаємодії суб'єктів більш прогнозованого характеру й формуючи

надзвичайно цінний різновид соціального капіталу – капіталу довіри [3].

Крім того, останнім часом спостерігаємо введення ризику як такого в норму права, де пряма постулюється невизначеність майбутнього та в нормі прямо зазначається, що вона має на меті встановлення контролю над тим результатом відносин, який неможливо наперед точно передбачити внаслідок його непередбачуваності або багатоваріантності. Чезре з це складається ситуація, коли його неможливо вже врегулювати шляхом введення конкретного правила поведінки для суб'єктів права. Однак категорія ризику в прямій формі поки що рідко використовують у правотворчості держав [5].

Розбудовуючи правове поле для соціальних відносин, держава делегує різним інституціям правозастосовні та правоохранні форми. Для підтвердження істинності та правочинності документів і було створено такий елемент правової системи держави, як нотаріат. Упевненість у достовірності та відповідності чинному законодавству нотаріально за свідчених документів є засобом якщо не усунення, то істотного зменшення ризиків у задокументованих суспільних відносинах [10].

Ризики в соціально-правовій сфері виникають через невизначеність у сфері правового регулювання, відставання реформування правової системи від трансформації сфер суспільного життя, які вони регулюють, через суперечливість законодавства тощо. Специфічним для сучасної практики є тенденція деформалізації нормативного регулювання соціальних відносин та існування тіньового сектора соціального та економічного життя [2].

Зазначене породжує нагальну потребу в забезпеченні юридичної безпеки. Нотаріус як з огляду на своє призначення попереджувати правові конфлікти, так і через свій статус незацікленого й неупередженого юриста, а також особливі якості нотаріального акту стає дуже важливим суб'єктом, що гарантує безпеку осіб і організацій у відносинах як на території країни, так і за її межами.

Говорячи про історичний та міжнародний досвід правового управління ризиками в суспільних відносинах, варто зазначити, що на сьогодні сформувалося два підходи, які можна умовно назвати превентивним і реактивним:

- превентивний підхід полягає в упередженні конфліктів та порушень прав і свобод громадян та організацій, що сприяє підвищенню вагомості нотаріату як соціального інституту порівняно з інститутом адвокатури та судовою системою, що особливо виразно представлено в країнах латинського права й, відповідно, з ангlosaxonською системою нотаріату;
- реактивний підхід означає вирішення конфліктів, що вже виникли, та захист уже порушених прав, що знижує вагомість нотаріату порівняно з адвокатурою та судовими органами, що спостеріга-

ється в правових системах англосаксонського типу й, відповідно, з англосаксонською системою нотаріату [8].

Якщо поглянути на окреслену вище дилему з ризикологічного погляду, то дійдемо висновку, що, якщо виходити зі старих поглядів на можливість безризикових соціальних відносин, абсолютно перевагу треба віддати латинському нотаріату. Але, якщо взяти до уваги атрибутивність ризику в суспільних відносинах, яка говорить про те, що повне уbezпечення від конфліктів та правопорушень неможливе, то увагу треба звернути й на англосаксонську систему нотаріату [2].

Висновки. Таким чином, нотаріат у правовій системі держав є одним з найефективніших засобів управління ризиками соціальних відносин. Однак дискусія про вибір стратегії розвитку українського нотаріату з латинського чи англосаксонського варіантів має дещо некоректну постановку, оскільки розглядає їх як взаємовиключні опозиції. Ці системи доповнюють одна одну, оскільки завжди будуть потрібними і превенція, і вирішення тих конфліктів, попередити які не вдалося. Хоча акцент доцільно робити, безперечно, на упередженні. Тому на порядку денного є важлива історична проблема державної політики розвитку нотаріату – розробка третьої моделі нотаріату, яка поки що практично не існує, але теоретично є і можливою, і доцільною комбінована модель нотаріату, яка б органічно поєднувала сильні та нейтралізувала слабкі сторони латинського й англосаксонського нотаріату. Однак, якщо про підвищення ролі професійного самоврядування нотаріусів і формування партнерського стилю відносин між державним управлінням та професійним самоврядування у сфері нотаріату ведуть мову, то розвитку суб'єктності на індивідуальному рівні нотаріусів поки що приділяють менше уваги. На наш погляд, особистість окремого нотаріуса як одного із суб'єктів, а не об'єктів у структурі державно-управлінської взаємодії має великі перспективи в аспекті підвищення ефективності державного управління нотаріатом у сучасній Україні.

Список використаної літератури

1. Аршава І. О. Місце та функції нотаріату в системі взаємодії суспільства та держави [Електронний ресурс] / І. О. Аршава // Публічне адміністрування: теорія та практика: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – 2012. – № 1/7. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.
2. Аршава І. О. Соціально-психологічні та політико-правові засади державного управління нотаріальною діяльністю : монографія / І. О. Аршава, В. В. Баштанник. – Дніпропетровськ : Інновація, 2014. – 318 с.
3. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – Москва : Прогресс-Традиция, 2000. – 383 с.

4. Бехман Г. Современное общество как общество риска / Г. Бехман // Вопр. философии. – 2007. – № 1. – С. 26–46.
5. Лоуви Т. Риск и право в истории американского государства / Т. Лоуви // THESIS. – 1994. – № 5. – С. 253–267.
6. Мартиненко В. М. Демократизация механизмів державного управління процесами суспільних трансформацій: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02/ В. М. Мартиненко ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2005. – 36 с.
7. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та ме-
- тодологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Харків : Magistr, 2003. – 218 с.
8. Осматескул К. Н. Юридический статус нотариуса и его роль в правовом государстве / К. Н. Осматескул // Нотариус. – 2002. – № 4. – С. 27–29.
9. Фурса Е. І. Концепція реформування нотаріату / Е. І. Фурса // Нотаріат для Вас. – 2009. – №6. – С. 22–23.
10. Черемных Г. Г. Нотариат – как институт предупредительного (превентивного) правосудия / Г. Г. Черемных // Нотариус. – 1998. – №5/6 (13-14). – С. 72–75.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Аршава И. А. Формирование проактивного интерактивного подхода к государственному управлению нотариатом в условиях общественных трансформаций

В статье предложены концептуальные основы развития системы государственного управления нотариатом в условиях трансформации украинского общества, основанные на исследовании направлений социальных трансформаций в современной Украине, их влияния на динамику нормативно-правового поля общества, правовую систему государства и институт нотариата. Разработана проактивная модель государственного управления развитием нотариата, formalизованная на основе изменений в соотношении субъектности в триаде "государство-нотариат-нотариус", которая в дальнейшем будет базироваться на взаимодействии субъектов в системе "государственное управление нотариатом-профессиональное самоуправление нотариусов-индивидуальное самоуправление нотариальной деятельностью на уровне отдельного нотариуса". Предложена модель, которая является основой авторской Концепции развития нотариальной деятельности в Украине.

Ключевые слова: нотариат, государственное управление, проактивный интерактивный подход, риск.

Arshava I. Formation of Proactive Interactive Approach to Public Administration of the Notary's Development Under the Transformation of Society

Conceptual foundations of public administration system of the notary development in the context of transformation processes of the Ukrainian society, based on the study of social transformation directions in modern Ukraine, their influences on the dynamics of regulatory legal field of society, legal framework and the institute of notary are considered. The proactive model of the state administration by the notary development is worked out, formalizing on the basis of correlation changes in subjectivity of the triad "state-notary-notary officer", that in future will be based on cooperation of subjects in the system "StateAdministration of the notary-professional self-government of the notary officers-individual self-government of notarial activity at the level of a certain notary officer". The offered model was taken as the foundation of authorial Conception of the notary development in Ukraine.

It is shown, that public administration of the notary development contemplates the improvement of its functional organization, it's necessary to include the institute to this structure as a key link in coordination and consistency in activity of individual structured components of the public administration system of the notary service sphere and such public professional authorities of the notary officers as the Notary chamber of Ukraine with its system of regional departments.

It is argued, that except the traditional defence functions of corporate interests of the notary officers, the abovementioned organization could enhance its activity in the aspect of responsibility before the state for the selection of persons who admitted to notarial activity, development of their professional competence and social responsibility.

Basic directions of public administration of the notary, conceptual basis of which must be formation of procedural and institutional, economical, social – psychological criteria enforced relatively full an comprehensively the practical targets of this institute in realization of legal rights and interests of the citizens, making the public relations stable, conflict – free, forecast and legal, increasing citizens' sense of justice, providing effective realization of fiscal functions and interests of the state are determined.

Key words: notary, public administration, proactive interactive approach, risk.

УДК 351.378(477)

H. С. Калашник

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник науково-дослідного центру з питань діяльності органів та установ виконання покарань
ДПтС України Інституту кримінально-виконавчої служби

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ БЕЗПЕРЕВНОЇ ОСВІТИ ПЕРСОНАЛУ СЛУЖБИ ПРОБАЦІЇ ТА ПРАЦІВНИКІВ УСТАНОВ УВ'ЯЗНЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Статтю присвячено актуальному питанню розбудови системи безперервної освіти персоналу органів державної влади в період реформування, а саме Державної кримінально-виконавчої служби України. Подано авторське бачення стратегії реформування системи підготовки, перевідготовки та підвищення кваліфікації служби пробації та установ ув'язнення, запропоновано механізми реалізації реформування системи відомчої освіти персоналу кримінально-виконавчої служби.

Ключові слова: персонал, пробація, кримінально-виконавча служба, безперервна освіта, стратегія реформування, механізми реалізації.

Розвиток людського ресурсу є тією призмою, крізь яку заломлюються ідеї реформування та розбудови інституцій державної влади та громадянського суспільства. Саме люди творять революції, змінюють життя та ставлення до нього, а, відповідно, і забезпечують розвиток реформи. Необхідність реформування системи виконання кримінальних покарань усіх видів та інституцій, які реалізують державну політику у сфері виконання покарань, актуальніна всі роки незалежності України. Але в деяких питаннях ми ще не відійшли від прорадянської системи призначення та виконання покарань. Упровадження служби пробації в Україні є перемогою реформаторського корпусу держави та інституцій громадянського суспільства та сприятлиме створенню системи виконання покарань і ресоціалізації нового типу в Україні. Перетворення кримінально-виконавчої системи на службу пробації потребує оновлення людського потенціалу цієї служби. Таке оновлення не може бути виключно кількісним чи інституційним. Воно повинно мати якісний характер. Единим шляхом якісних змін людського ресурсу під час створення служби пробації є розбудова системи безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення в умовах реформування системи виконання покарань.

Тому **метою статті** є презентація стратегічного бачення розвитку безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення в умовах реформування системи виконання покарань, а також безпосередньо механізмів упровадження цієї системи на практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що багато науковців та державних діячів наголошують на необхідності

якісного оновлення персоналу під час реформування органів державної влади на всіх рівнях. Але на сучасному етапі розвитку науки, реформування кримінально-виконавчої служби та створення служби пробації вказана проблематика перебуває на стадії початкової розробки. Питання освіти впродовж життя та самоосвіти державних службовців розглядають, здебільшого, фрагментарно в контексті досліджень з питань управління освітою (О. Жабенко, В. Луговой, С. Майборода та ін.), підвищення кваліфікації працівників органів державної влади (Т. Гаман, Е. Молдован, О. Хорощенюк та ін.), забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України висококваліфікованим персоналом (Є. Бараш, Н. Калашник, М. Супрун, А. Харченко, Д. Ягунов та ін.), але безперервна освіта саме служби пробації в контексті реформування системи виконання покарань, проблематика розглядається вперше.

Акцент у забезпеченні належного рівня професійної компетентності працівників пробації та працівників установ ув'язнення в умовах реформування зроблено на безперервності професійного навчання на робочому місці, підготовці фахівців з урахуванням вимог андрагогіки (освіти дорослих), оволодінні службовцями методами дистанційного та електронного навчання та підготовці до самоосвіти в подальшому за допомогою безмежних ресурсів інформаційного простору.

Оскільки служба в Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВС України) є державною службою спеціального характеру, то, на наш погляд, вона має одночасно відповідати декільком вимогам, а саме: меті та завданням служби, специфіці перебування на державній службі, загальній філософії виконання покарання (пенітенціарній ідеї).

Основними пріоритетами безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення в умовах реформування системи виконання покарань є таке:

- розвиток особистості;
- безперервна освіта, яка має випереджальний характер;
- кластерна освіта;
- застосування інформаційно-комунікаційних технологій;
- економічність та динамічність;
- відповідність світовим стандартам безперервної професійної освіти;
- орієнтація на практичні потреби служби.

Оскільки зараз триває процес реформування ДКВС України, термінологія є досить

хиткою. У цій статі ми вживаємо термін "установи ув'язнення", він не є законодавчо визначенним чи розробленим у доктрині кримінально-виконавчого права. Термін "установи ув'язнення" є узагальненою назвою всіх кримінально-виконавчих установ, де виконується покарання у вигляді позбавлення волі, обмеження волі, арешту або утримується особа, якій суд визначив запобіжний захід тримання під вартою.

В умовах реформування системи виконання покарань *виходними положеннями* стратегії розвитку безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення є такі (див. табл.).

Таблиця

Вихідні положення стратегії розвитку безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення

№	Напрями реформування	Зміст напрямів реформування
1.	Магістральний напрям розвитку системи виконання покарань	Розбудова служби пробації (усіх видів). Гуманізація системи виконання покарань. Наближення стандартів тримання осіб в установах ув'язнення до стандартів життя у вільному суспільстві. Зміна напрямів підготовки та спеціалізації персоналу
2.	Зміна напрямів підготовки персоналу	Відповідно до кількісного співвідношення підготовки фахівців за напрямами (спеціальності розташовані відповідно до значущості): <ol style="list-style-type: none"> 1. Соціальна робота, менеджмент соціальної роботи. 2. Соціальна педагогіка. 3. Право/безпека. 4. Психологія. 5. Державне управління (для керівників)
3.	Скорочення мілітаризованого персоналу	Підготовка фахівців невійськових спеціальностей. Відпала потреба в підготовці великої кількості курсантів – майбутніх охоронців, необхідна підготовка соціальних працівників
4.	Перехід від концепції статичної безпеки до концепції динамічної безпеки	Зміна змісту підготовки спеціалізації та підвищення кваліфікації. Підготовка молодших бакалаврів у звичайних вищих навчальних закладах, а після цього – обов'язково магістратура або спеціалізація для керівників установ обласного та регіонального рівня з державного управління. Перехід на мультидисциплінарний підхід у підготовці персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення
5.	Відхід від закритості системи виконання покарань	Перехід на набір персоналу за конкурсним принципом. Набір великої кількості нового персоналу потребує їх спеціалізації саме з питань специфічних рис виконання покарань. Співвідношення видів підготовки всього персоналу: 25% – підготовка у ВНЗ зі специфічними умовами навчання (воєнізовані); 35% – магістратура (спеціалізація у сфері виконання покарань та ресоціалізації); 40% – спеціалізація, підвищення кваліфікації
6.	Спрямування на пробацію	Передбачає перевагу призначення покарань, не пов'язаних з позбавленням волі – зближення спеціалізації працівників пробації та місце ув'язнення з працівниками виконавчої служби через взаємозалежність вироків
7.	Економічність та динамічність безперервної освіти персоналу	Розвиток дистанційної освіти та навчання на робочому місці. Інституалізація результатів неформального навчання
8.	Науковий супровід реформ	Наука повинна базуватися на практиці, а практика – керуватися надбанням науки

Керуючись викладеними вище вихідними положеннями стратегії розвитку безперервної освіти працівників в умовах реформування ДКВС України, можна запропонувати імплементаційний план створення системи безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення й механізми його впровадження.

Структура (інституції) безперервної освіти повинна мати такі підрозділи (факультети):

- факультет динамічної безпеки (підготовка фахівців для роботи в закритих установах);
- факультет пробації;
- факультет слідчих ізоляторів;
- факультет виконавчого впровадження;

Право та державне управління

- центр підвищення кваліфікації та після-дипломної безперервної освіти;
- центр спеціалізації та дистанційної освіти;
- науково-дослідний центр;
- центр наукових досліджень та супроводження реформ;
- центр (факультет) менеджменту управління у сфері виконання покарань.

Сучасна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу ДКВС України має такі структурні підрозділи:

- Інститут кримінально-виконавчої служби;
- Академія пенітенціарної служби;
- Білоцерківське училище професійної підготовки персоналу державної кримінально-виконавчої служби України;
- Дніпродзержинське училище професійної підготовки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України;
- Хмельницьке училище перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу ДКВС України.

Виходячи з існуючої структури навчальних закладів сфери управління ДКВС України, можна їх реорганізувати відповідно до викладених положень стратегії:

- Академія пенітенціарної служби (за умови перекваліфікації) – динамічна безпека + слідчі ізолятори – офіцери передбачаються тільки в підрозділах безпеки;
- Білоцерківське училище – центр підвищення кваліфікації та післядипломної безперервної освіти персоналу середньої ланки;
- Дніпродзержинське та Хмельницьке училища – центр підвищення кваліфікації та післядипломної безперервної освіти молодшого начальницького складу;
- Інститут кримінально-виконавчої служби – пробація, виконавчі впровадження, спеціалізація та дистанційна освіта, науко-

во-дослідний центр, менеджмент у сфері виконання покарань (для керівників), їх перепідготовка.

Висновки. Створення й розвиток ефективної системи безперервної освіти персоналу служби пробації та працівників установ ув'язнення в умовах реформування системи виконання покарань передбачає низку якісних, кількісних і інституційних перетворень. Потрібно розуміти цей процес як низку перетворень і результат цілеспрямовано-організованого досягнення основної мети – забезпечення оновленої служби пробації та діяльності кримінально-виконавчих установ якісним персоналом. Варто враховувати, що цей вид діяльності можна зробити ефективним тільки через багатовимірне розуміння та комплексний підхід у впровадженні. До перспективних напрямів дослідження в цьому напрямі можна зарахувати: визначення програмно-цільової структури, механізмів та етапності здійснення безперервної освіти персоналом; обґрунтування відповідного категорійно-понятійного апарату й вихідних положень реформування; виявлення невирішених питань і суперечностей упровадження служби пробації та виконання покарань, а згідно з метою цих процесів – освіти відповідного персоналу.

Список використаної літератури

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160-19>.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016

Калашник Н. С. Механизмы развития непрерывного образования персонала службы пробации и работников учреждений заключения в условиях реформирования системы исполнения наказаний

Статья посвящена актуальному вопросу развития системы непрерывного образования персонала органов государственной власти в период реформирования, а именно Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Представлено авторское видение стратегии реформирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации службы пробации и учреждений заключения, предложены механизмы реализации реформирования системы ведомственного образования персонала уголовно-исполнительной службы.

Ключевые слова: персонал, пробация, уголовно-исполнительная служба, непрерывное образование, стратегия реформирования, механизмы реализации.

Kalashnyk N. Mechanisms of Development of Life-Long Education of the Personal of the Probation Service and Imprisonment Institutions in the Conditions of the Criminal-Executive Service Reforming.

The article is devoted to actual problem on development of life-long education system of the personnel of state authorities in the period of reform, namely, the State Criminal-Executive Service of Ukraine. The author offers the own vision of reforming strategy of system of training, retraining and advanced training of the personal of probation service and institutions of imprisonment, and also offers implementation mechanisms for the reform of the system of departmental education Criminal Executive Service personnel.

The article is devoted to actual problem on development of life-long education system of the personnel of state authorities in the period of reform, namely, the State Criminal-Executive Service of Ukraine.

The main priorities of the life-long education personal of the probation service and imprisonment institutions in the conditions of reforming of criminal-executive system:

- development of a personality;
- life-long education, which should has the leading character;
- cluster form of education;
- using of information and communication technologies;
- the efficiency and dynamism;
- compliance with international standards, life-long professional education;
- focus on the practical needs of the service.

The author offers the own vision of reforming strategy of system of training, retraining and advanced training of the personal of probation service and institutions of imprisonment. So, structure of life-long education should have the following departments (faculties):

- dynamic security (training of specialists to work in prisons);
- probation;
- pretrial detention facilities;
- civil executive production;
- the centre of excellence for postgraduate and life-long education;
- centre of specialization, and distance education;
- research center;
- center for research and support of reforms;
- centre (faculty) of management of execution of punishments.

The creation and development of the system of life-long education of the personal of probation service and imprisonment institutions in the conditions of the Criminal-Executive Service reforming involves a number of qualitative, quantitative and institutionalization transformations.

Key words: personal, probation, the prison service, life-long education, reform strategy, implementation mechanisms.

УДК 351.4

А. В. Ковальчук

асpirант
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

У статті досліджено досвід країн розвиненої демократії у сфері взаємодії політичних партій та органів державної влади. Проаналізовано специфіку форм цього співробітництва. Поєднано механізми взаємодії українських політичних партій з державою та партійних систем країн, що на сучасному етапі розвитку мають найефективніші показники в процесі державотворення. Розглянуто специфіку організації відносин влади загалом і партій у парламентсько-президентських республіках, а також визначено особливу роль політичної відповідальності.

Ключові слова: політична партія, державна влада, партійна система, уряд, політична відповідальність.

Демократичні принципи в процесах державотворення виконують фундаментальну роль, тому побудова української держави та всіх її владних інститутів повинна відповідати багатьом критеріям, які диктує сучасний правовий світ. Щоб отримувати міжнародну підтримку, бути активним і рівнозначним членом міжнародних процесів, внутрішній політичний та економічний стан держави обов'язково повинен бути стабільним. Сьогодні велику частину процесів державотворення бере на себе народ країни через утворені політичні партії, а не окремі лідери чи групи людей, як це часто було в авторитарному минулому багатьох країн світу. Як зазначав Р. Дарендорф, демократія не може бути "правлінням народу" в буквальному розумінні. Народовладдя й самоуправління передбачають, насамперед, свободу вибору народом компетентних керівників, а також можливість народу впливати на них і в разі потреби замінювати їх більш гідними й компетентними [6].

Найефективніший спосіб народу впливати на процеси в демократичній державі – формування політичних партій, які, в свою чергу, за свою основну мету ставлять питання завоювання влади в правових межах і вплив на державотворчі процеси від імені народу. В Україні таке право визначено як у Конституції, так і в багатьох законодавчих актах.

Метою статті є дослідження механізмів, які потрібно проваджувати в процес співпраці політичних партій та державної влади, адже ми звертаємо увагу на міжнародний досвід. Розглянуто, як політичні партії впливають на процес співіснування всіх органів влади. Визначено механізми, що, наше переконання, є ефективними та могли б позитивно вплинути на процес розвитку української держави в майбутньому.

Політичні партії та їх вплив на державну владу привертали увагу багатьох науковців. Наприклад, С. М. Ліпсет, Дж. Сарторі та ін., досліджуючи діяльність політичних партій, називали важливою умовою ефективного державного управління двопартійну систему, а комбінацію президентської форми правління й багатопартійності вважали ускладненням для підтримки стабільної демократії. Проблема необхідних і достатніх умов для створення повноцінного інституту суспільства, за допомогою якого влада легітимним шляхом передається від однієї політичної сили до іншої, яким є політичні партії за умови демократичних режимів, цікавила, зокрема, М. Вебера, М. Вейнера, М. Дюверже, Дж. Лапаломбару. Становлення політичних партій у сучасних умовах посткомуністичних трансформацій досліджують Л. Кормич, В. Полохало, М. Примуш, А. Романюк, Ю. Шведа, Ю. Юдін та ін.

В українській науці наявні узагальнюючі праці, в яких висвітлено загальні аспекти діяльності політичних партій в Україні. Зокрема, це дослідження Л. Гонюкової, В. Кафарського, О. Радченко та ін. Питання діяльності політичних партій у системі владних відносин досліджували Л. Гонюкова, С. Здіорук, Т. Зінченко, К. Ісаєв, С. Топалова та ін.

Постійно зростаюча роль політичних партій у житті суспільства, ускладнення форм і методів їх діяльності зумовили необхідність їхньої інституціоналізації, тобто надання кожній конкретній партії статусу інституту, офіційно оформленого й визнаного державою. Це правове закріplення ролі та місця партій у політичній системі суспільства, регламентація порядку їх утворення та припинення діяльності, визначення їх внутрішньої структури й принципів роботи, вимог щодо ідеології та програм, урешті – порядку фінансування є досить новим явищем. Тривалий час політичні партії діяли поза межами правового регулювання з бо-

ку держави. Ні в конституції США, ні в поправках до неї зовсім не йдеться про політичні партії. Щоправда, на рівні штатів така регламентація існувала. В Європі перші кроки на цьому шляху зробила Великобританія в 1937 р. Загалом, у зарубіжних країнах законодавство щодо правової регламентації діяльності політичних партій почало розвиватися після Другої світової війни [1].

Ускладнення форм і методів діяльності політичних партій щодо впливу їх на представницьку владу, а також зростання їх ролі в суспільстві закономірно зумовлюють їх юридичну інституціоналізацію.

Якщо конституції XIX ст. усіх провідних на сьогодні країн мовчали про політичні партії, то нині вони утворюють повноцінний конституційно-правовий інститут. Інституціоналізація політичних партій виявляється в двох взаємопов'язаних процесах: конституціоналізація – включення в конституцію основних принципів статусу партій; законодавча інституціоналізація, в результаті якої правове становище партій визначається законом детально.

Зазвичай законодавча інституціоналізація включає правове регулювання як низки базових елементів статусу політичних партій, так і важливих функціональних. До перших зараховують умови та порядок створення та припинення діяльності політичних партій, вимоги до ідеології та програмних положень партій, вимоги до їх організаційної будови та порядку діяльності, вимоги до фінансово-економічної бази партій. До других зараховують визначення місця й ролі партій у політичній системі та державному механізмі, а також визначення відносин із публічною владою, насамперед участі у виборах і в діяльності представницьких органів держави та місцевого самоврядування.

Як показує історія, за умов комуністичних однопартійних систем і, відповідно, авторитарних і тоталітарних політичних режимів правляча влада, всіляко наголошуючи на провідній ролі єдиної державної партії в суспільстві, часто уникала процесу регламентування статусу партії. Це означало, що публічна влада робила акцент на верховенстві партії над усіким законом, а отже, ніяких законодавчих кордонів її влади встановлюватися не могло. Звичайно, що в процесі становлення демократичних принципів у побудові оновлених урядів цей підхід нівелювався. Підтвердженням цього є той факт, що майже всі прийняті після Другої світової війни демократичні конституції містять у тому чи іншому обсязі положення про політичні партії. Конституційні принципи набувають конкретизації та розвитку в поточному законодавстві (в Німеччині, наприклад, у спеціальних актах про політичні партії та в законах про вибори). Таке законодавство розвивається й у країнах, де конституціоналізація політичних партій не мала місця.

Загалом бачимо, що визначення поняття політичної партії на рівні закону має важливі практичні наслідки для конституційно-політичної системи. Встановлене нормативне визначення партії вирішує першочергове питання про те, як суспільно-політичні організації можуть претендувати на статус "партії", яким чином вони можуть наділятися специфічними функціями та, відповідно, користуватися особливим, привілейованим статусом [5].

Якщо щодо процесу становлення партії в нашій державі є законодавчі напрацювання, то констатуємо, що відсутній механізм взаємодії партій та державної виконавчої влади. Йдеться про правовий механізм такої взаємодії, про юридичні наслідки партійних рішень для органів державної виконавчої влади. Далі в статті ми розглянемо приклади, коли в розвинутій демократичній державі сформовано законодавчі норми для вищезгаданої проблеми.

В Україні політичні партії не формують уряд, але домінують у Верховній Раді. Так вони впливають на прийняття політичних рішень у межах можливостей законодавчого органу. І парламентські, і президентські вибори слабо пов'язані з діяльністю виконавчої влади й неефективно діють як засіб зміни її політики. Верховна Рада України за Конституцією не формує Кабінет Міністрів. Президент за посадою не очолює виконавчу владу. Така конституційна колізія є наслідком ситуативного компромісу в боротьбі за вплив на Уряд.

У громадянському суспільстві країн розвиненої демократії відпрацьовано правові механізми взаємодії партій та державної виконавчої влади. В Україні під тиском низки факторів формується лише громадський механізм такої взаємодії політичних організацій та органів державної виконавчої влади. Як Президент і Голова Уряду України, так і голови місцевих державних адміністрацій консультуються з політичними партіями, проводять науково-практичні конференції, створюють з представників партій дорадчі органи тощо. З боку державних керівників такі заходи є справою добровільною. Ухвали таких заходів мають для виконавчої влади лише рекомендаційний характер. Керівники вдаються до таких заходів, керуючись міркуваннями політичної доцільності, прагнучи перемогти на виборах, створити політичний тиск на певні структури, намагаючись зняти соціальну напруженість і в інших подібних випадках.

Практика свідчить, що партії потрібні владі так само, як і влада потрібна партіям. Проте взаємодію цих двох інституцій необхідно ввести в правове поле.

Якщо аналізувати досвід країн розвиненої демократії у сфері формування механізмів співробітництва політичних партій і влади, то спочатку необхідно розібратися, яка форма республіки в тій чи іншій дослі-

джуваній країні. Парламентсько-президентська чи президентська-парламентська форма республіки диктують свої базові принципи співвідношень усіх членів процесу державотворення.

Ми знаємо, що одним із завдань політичних партій є здійснення політичної влади, що можливе лише через представництво в органах саме виконавчої влади, бо саме лише представництво політичних партій у представницьких органах такої влади не дає. Навіть обрання Президента на партійній основі лише визначає загальний курс держави, але не інституціоналізує відносини між владою та населенням. Така інституціоналізація передбачає право партій на формування уряду.

Відсутність інституціоналізації відносин між владою та партіями характеризує президентську республіку, необхідною супутністю умовою якої є наявність жорсткого розподілу влади. Найкращим прикладом президентської республіки є США, де партії не мають представництва в органах виконавчої влади та несуть досить умовну відповіальність за державний курс Президента. Американські партії активно діють лише від виборів до виборів, а в перерві між виборами займаються організаційними справами. Навіть представництво в законодавчому органі – Конгресі чи Сенаті – дало американським партіям досить обмежені можливості безпосередньо впливати на державний курс США.

Наявність інституціоналізації відносин між партією та владою характеризує парламентську республіку або парламентську монархію, необхідною супутністю умовою якої є відсутність жорсткого розподілу влади. До держав такого типу можна зарахувати більшість держав Європи, Канаду, Індію. Навіть у президентській Франції парламент бере участь у формуванні уряду. Звичайно, в типових парламентських республіках це виявляється повніше. В межах парламентської республіки політичні партії ведуть боротьбу не просто за місця в парламенті, а за право формувати уряд. Керівник урядової фракції або коаліції фактично має й законодавчу, й виконавчу владу. Політична відповіальність партії або блоку за державний курс є безумовною. Керівниками партії та держави при цьому є одне й те саме коло осіб. Так відбувається в Англії, Німеччині, Австрії, Канаді, Індії та в інших країнах.

Як зазначають С. Здіорук і В. Бичек щодо поняття "розподіл влади", то в умовах президентської республіки з її жорстким розподілом виконавчої та законодавчої влади до такого розподілу можна застосовувати поняття "виконавча влада" та "законодавча влада". В умовах парламентської республіки з її змішаною виконавчою та законодавчою владою варто застосовувати поняття "виконавча та законодавча

гілки влади", а замість поняття "розподіл влади" краще використовувати поняття "розподіл владних функцій", що точніше відображає сутнісні характеристики відповідних інститутів і процесів [2].

Ще одна суттєва деталь. В умовах жорсткого розподілу влади (президентська республіка) велике значення має судова влада, яка рівнозначна виконавчій та законодавчій. Принцип противаги цих двох влад закладено із самого початку, що неминуче призводить до їхнього протистояння. Причому президент у президентській республіці не може розпустити парламент, вони змушені співіснувати. Так, президент США може контролювати парламент лише у випадку утворення партійної більшості в обох палатах, що на практиці трапляється рідко. В умовах жорсткого розподілу влади для збалансування впливу виконавчої та законодавчої влади та для вирішення можливих патових ситуацій існує судова влада.

В умовах змішаної виконавчої та законодавчої влади (парламентська республіка) судова гілка влади має менше значення, оскільки в цьому випадку противага між виконавчою та законодавчою гілками влади не передбачається, а тривале протистояння між ними практично неможливе. Існує несудовий механізм взаємного впливу виконавчої та законодавчої влади: з одного боку, парламент формує уряд, а з іншого – президент чи прем'єр-міністр мають можливість розпустити парламент.

Концепцію партії як керівної наради, що має свої переваги та недоліки, було вдало розроблено в США. Модель наради дає змогу партіям, по-перше, бути здатними розробляти програми, які вони зобов'язуються виконувати, а по-друге – мати достатню внутрішню згуртованість для забезпечення виконання своїх програм. Партії в Конгресі діють із значним ступенем автономії від своїх національних комітетів. Основними виборчими округами для національних комітетів є партійні організації штатів і президент, якщо партія порядкує в Білому домі. Таким чином, на відміну від парламентської системи, ті члени Конгресу, які не підтримують свого президента під час вирішальних голосувань, не ризикують втратити контроль над виконавчою владою чи наразитися на призначання нових виборів до Конгресу [4].

Загалом, роль політичних партій у системі державної влади США є парадоксальною. Партії мають обмежені можливості контролювати американські урядові установи. Тому партії впливають на уряд, але не домінують у ньому. Їх роботі перешкоджає кілька причин конституційного та політичного характеру. Конституційні бар'єри, створені поділом влади й федералізмом, роблять дуже малоймовірною появу згуртованих партій із жорсткою дисципліною. Разом

з тим, партії в Сполучених Штатах, як і в інших країнах конституційної демократії, обирають головних посадових осіб Конгресу, законодавчих органів штатів, Білого дому та штатів. Таким чином, вони спроявляють значний вплив на процес прийняття рішень на загальнодержавному рівні та на рівні штатів [3].

Як показує практика, партії не пов'язані жорсткою дисципліною, набагато легше спроявляються з хвилями протесту в межах традиційних державних механізмів, м'яко амортизуючи їх.

Оскільки до країн розвиненої демократії можна зарахувати не тільки США, а й більшість країн Європейського Союзу й не тільки, то логічним буде порівняння американської моделі взаємодії політичних партій з іншими. Наприклад, у Франції можна побачити суттєву різницю між організаційною структурою політичних партій цих країн і виконанням їх функцій. Дієздатність форми правління держави базується на гнучкій подвійній владній структурі та значною мірою залежить від коливання парламентської більшості.

Наочним прикладом може стати Федеративна Республіка Німеччини (далі – ФРН). Після закінчення Другої світової війни із формуванням антифашистського світогляду, розповсюдженням демократичних цінностей країна пройшла непростий етап державного будівництва.

Сьогодні ФРН є класичним прикладом парламентської демократії, заснованої на політичному плюралізмі, вільній конкуренції у виборах, у наданих правах політичним партіям, що створили правлячу більшість, у формуванні та контролю уряду, який підзвітний парламенту. Провідна роль належить партіям центристського спрямування – ХДС, ХСС, СДПН, ВДП, які забезпечили собі домінування на земельному й федеральному рівнях.

Визначальна роль партій в організації виборчого процесу та політичного життя в країні визначає й статус партійних фракцій у парламенті. Бундестаг ФРН є інституцією, де відбувається трансформація передвиборчих партійних програм у реальну політику уряду, але тільки за умови, що партійні фракції зможуть порозумітися між собою, утворити правлячу більшість [7]. Його ще називають "фракційним парламентом" [7], оскільки саме фракції є найважливішими підрозділами Бундестагу, що здійснюють керівництво процесом прийняття рішень, стабілізують відносини між урядом, партіями та громадськістю, мають визначальний вплив на волеутворення в парламенті.

В епіцентрі парламентської діяльності перебувають фракції, виконують посередницьку місію, створюють місток між окремим депутатом і всім парламентом, між своєю партією та її представниками в різних

гілках влади, між партійними організаціями та парламентськими комітетами, між ЗМІ та політичними керівниками в парламенті та уряді, між виборцями й владою. Вони є посередниками в знаходженні балансу між різними інтересами, висновками експертів та загальноприйнятним рішенням, між політичною конкуренцією та досягненням консенсусу, тобто прийняттям ефективних і зрозумілих загальнодержавних рішень [9].

Історична особливість партійно-політичної системи Італії полягає в тому, що протягом кількох десятиліть після національного об'єднання та приходу до влади буржуазії (у блоці з поміщиками) тут не було буржуазних партій у точному сенсі слова, що мають власну програму й відповідним чином організовані в масштабі всієї країни. З часом їх почали замінювати дуже аморфні політичні течії чи окремі об'єднання, що виражали суто місцеві інтереси й були готові блокувати один одного без будь-яких вагомих причин.

Пролетаріат в Італії організувався в політичну партію раніше, ніж буржуазія, а перша справжня буржуазна партія (Народна) була створена лише в 1919 р. на базі масового католицького руху. При фашизмі вона, як і інші нефашистські партії, була заборонена й розпушена, а в період Опору відродилася під назвою Християнсько-демократичної та після Другої світової війни в межах сформованої в Італії багатопартійної системи зайняла місце провідної буржуазної партії. Але в цій системі їй протистоїть як майже рівна за впливом на виборців партія не соціал-демократична, а Італійська комуністична партія, тоді як усі інші партії набагато слабші за дві найбільші.

У таких європейських країнах, як Бельгія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, сучасна партійна система навпаки відрізняється великою роздробленістю та відсутністю поляризації, що призводить до особливо нестійких багатопартійних коаліційних кабінетів або ж до створення також нетривалих урядів парламенту. А от для Швеції та Норвегії характерне значне й тривале переважання над усіма іншими не двох, а однієї партії. Ці дві країни є ідеальним прикладом для наслідування, адже формування уряду в них відбувається на базі інтересів нації. Підтвердженням цьому може бути дуже високий соціальний рівень життя населення з усіма привілеями та можливостями. Йдеться про систему, коли провідна партія має стійку позицію або навіть є абсолютною більшістю в парламенті, тобто уряд стає однопартійним. У Швеції Соціал-демократична партія, що була правлячою безперервно протягом 44 років, на виборах 1976 р. отримала лише відносну більшість голосів і поступилася в боротьбі за владу коаліції трьох буржуазних партій, але в 1982 р. знову повернулася в уряд як правляча [10].

Швеція та Норвегія демонструють один з найвищих рівнів політичної відповідальності перед електоратом. Політична відповідальність – це відповідальність суб'єктів політики за здійснення публічної влади. У системі вищих органів державної влади головним суб'єктом політичної відповідальності є уряд. Важливою складовою реалізації принципу політичної відповідальності є нормативно-правове закріплення чітких меж повноважень і персональної відповідальності за їх виконання.

У демократичних країнах на законодавчому рівні закріплено повноваження всіх гілок влади за рішення, які вони приймають. Тому громадянам не складно ідентифікувати, хто саме несе відповідальність за виконання тих чи інших політичних рішень. Кожна гілка влади має також чітку персоналізацію відповідальних за рішення суб'єктів: законодавча влада – коаліцію, виконавча влада – президента, судова – голову суду.

Політична відповідальність є інструментом, який забезпечує єдність дій усіх гілок влади з принципових питань державної політики та суспільного розвитку. І хоча вона істотно відрізняється від конституційно-правової, можливість її застосування закріплюється в конституціях як елемент системи "стимулювань та противаг".

Як зазначає Р. Жмудський, у політично структурованому демократичному суспільстві громадяни досить повно й усебічно поінформовані про те, які політичні сили представлені у сфері державного управління та є відповідальними за стан справ у суспільстві, хто персонально несе відповідальність за прийняті рішення, визначає зміст, форму та способи використання державної влади, з ким суспільство має пов'язувати як позитивні, так і негативні наслідки управлінської діяльності. У разі неналежного виконання політичними силами владно-управлінських повноважень настає політична відповідальність у вигляді відмови в довірі їм з боку громадян на чергових (або дострокових) виборах. Отже, політична відповідальність є одним із видів публічної відповідальності, що настає за неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробляти та втілювати в життя політику, яка відображає прогресивні напрями розвитку суспільства, максимально необхідні для блага людей [8].

У процесі еволюційного розвитку демократичні країни виробили спеціальні механізми інституційного забезпечення політичної відповідальності, які дають змогу приводити у відповідність із суспільними очікуваннями персональний склад і зміст діяльності державно-управлінської системи. Так, зокрема, в конституціях усіх без винятку парламентських республік закріплено інститут політичної відповідальності уряду.

Висновки. Сьогоднішній стан партійної системи України характеризується партійним розшаруванням і внутрішньопартійними чварами. Вони зумовлені відсутністю політичних ідеологій, підміною орієнтирів, що суттєво гальмує процес державотворення. У період, коли в державі відбуваються відкриті воєнні дії й суспільство активізоване, політичні партії та їх лідери у своїй діяльності повинні керуватися вищими інтересами нації. Прикладів наслідування є більше ніж достатньо.

Зарубіжний досвід країн розвиненої демократії ілюструє достатню кількість механізмів співпраці політичної системи та уряду для налаштування правильної роботи законодавчої та виконавчої влади. Практика показує, що механізми, які працюють у федераційних державах, вдало можуть набути своєї гібридної форми і в унітарних державах, і навпаки.

Список використаної літератури

1. Бородін Є. І. Участь політичних партій у формуванні державної молодіжної політики: досвід парламентських слухань / Є. І. Бородін, І. В. Артеменко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 86.
2. Вплив політичних партій на становлення президентської форми правління [Електронний ресурс] / Л. В. Гонюкова. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_gonukova.pdf.
3. Васильєва С. В. Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением / С. В. Васильєва // Труды кафедры конституционного и муниципального права. – Москва, 2011. – Вып. 6. – С. 43.
4. Г. Кречмер. Фракції. Партиї в парламенті / Г. Кречмер. – Київ : Заповіт, 1999.– 299 с.
5. Дунаєва Л. М. Партийна система в умовах модернізації суспільства: світовий досвід і Україна : автoref. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Л. М. Дунаєва ; ДНАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2001. – 16 с.
6. Історія вченъ про державу і право : курс лекцій. – Харків : Одіссея, 2008. – 187 с.
7. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – Київ : Юрінком Интер, 2006. – 544 с.
8. Політико-управлінські механізми забезпечення відповідальності в системі державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Р. С. Жмудський. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/%5cnmkd%5clibrary_nadu%5cavtoref

- erat%5cc3a3c0e0-7e4a-4b62-80badb510-7e0af3e.pdf.
9. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин / С. І. Здіорук, В. В. Бичек. – Київ : НІСД, 2001. – 143 с.
 10. Топалова С. О. Інституціональні передумови та специфіка участі політичних партій у державно-управлінській діяльності / С. О. Топалова,. В. М. Лещенко // Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України 1 Укр. т-во сприяння соціальним інноваціям ; ред. кол.: Е. А. Афонін (голова), Ю. С. Ганжуров, В. В. Ліснічий, О. В. Радченко. – Парламент. вид-во, 2008. – С. 24–31 с.
 11. Топалова С. О. Парламентська більшість і опозиція: пошуки компромісу (з досвіду політичних партій ФРН) / С. О. Топалова // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце у політичній трансформації суспільства : наук. збірн. на основі матер. регіон. наук-практ. конф. – Харків : ХарПІ УАДУ, 2001. – С. 125–130.
 12. Иванников И. В. Политические системы и государственное устройство стран современного мира / И. В. Иванников. – Санкт-Петербург : СПбГУ : АИК, 2012.
 13. Липсет С. Структуры размежеваний, партийные системы и предпочтения избирателей. Предварительные замечания / С. Липсет, С. Роккан // Политическая наука. Социально-политические размежевания и консолидация партийных систем : сб. науч. трудов. – Москва : РАН ИНИОН, 2004. – № 4. – С. 204–234.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2016.

Ковальчук А. В. Опыт зарубежных стран в сфере взаимодействия органов власти с политическими партиями

В статье исследован опыт стран развитой демократии в сфере взаимодействия политических партий и органов государственной власти. Проанализирована специфика форм данного сотрудничества. Объединены механизмы взаимодействия украинских политических партий с государством и партийных систем стран, что на современном этапе развития имеют эффективные показатели в процессе создания государства. Рассмотрена специфика организации взаимоотношений власти в целом и партий в парламентско-президентских республиках, а также определена особая роль политической ответственности.

Ключевые слова: политическая партия, государственная власть, партийная система, правительство, политическая ответственность.

Kovalchuk A. Foreign Experience of Interaction Between Authorities and Political Parties

In the article researches the experience of countries of the developed democracy in the interaction between political parties and public authorities. The analysis of specific of forms of this collaboration is carried out. The mechanisms of interaction between local political parties with the state and party systems of countries are combined at the present stage of development have the most effective indexes in the process of creation of the state. The specific of organization of government relations of authorities is considered in general and political parties in a parliamentary-presidential republics, and also the special role of political responsibility was found out.

The aim of this article – researches of mechanisms, which have to be implemented in the process of cooperation between political parties and government, however we pay attention on international experience. We consider how political parties are influence on the process of coexistence of all authorities. Also in the article determines the mechanisms, which from author point of view are effective and could have a positive effect on the development of the national state in the future.

There are a lot of researches with relevant studies on the issue of cooperation between political parties and government authorities in Ukraine. Among the national scientists who investigated this issue: B. M. Marsymets, N. V. Pirozhenko, P. V. Vorona, V. V. Bashtanik, V. J. Misyura, V. V. Novak, O. O. Nigosjan, V. A. Baziv, O. I. Kategorenko, A. M. Voloshchuk, V. S. Zhuravskyi, I. V. Hladunyak, O. V. Geiga, N. P. Pidberezhnyk, L. I. Rizhenkova, V. M. Lebedyuk.

Constantly growing role of political parties in life of society, complication of forms and methods of their activity, stipulated the necessity of their institutionalisation, that grant every concrete party of status of institute, officially designed and acknowledged the state. If the legal fixing of role and place of parties in the political system of society, regulation order of their creation and termination of activities, determination their internal structure and operating principles of work, requirements, in relation to ideology and programs, in the end, to the order of financing – is the new phenomenon.

In Ukraine political parties don't set up a government, but dominate in Verkhovna Rada. Thus they carry out the influence on acceptance of political decisions within the limits of possibilities of

legislative body. And parliamentary and presidential elections are weakly associated with the activities of the executive power and ineffective operate as a mean of change of its policy. Verkhovna Rada of Ukraine on the Constitution does not form Cabinet of Ministers. A president does not head an executive authority. Such constitutional collision is a consequence of situation compromise in a fight for influence on Government.

Conception of party as a leading conference which has the advantages and failings was successfully developed in the USA. The model of conference gives to the parties, at first, to be able to develop the programs, they undertake to abide, and, secondly, have sufficient internal solidarity for providing of implementation of the programs.

Parties in Congress operate with the considerable degree of autonomy from the national committees. The main constituencies for national committees are the party of state and the president if the party are in the White House. Thus, unlike the parliamentary system, those representatives of the Congress, which do not support the president during the decision voting, do not risk losing control above executive power or exposed to setting of new elections to Congress.

In the process of evolutional development, democratic countries were produced the special mechanisms of the institution providing of political responsibility, which allow to bring to conformity with public expectations the personal composition and maintenance of activity state administrative systems. In particular, the constitutions of all parliamentary republic are enshrined institution of the political responsibility of the government.

The today's state of the party system of Ukraine is characterized by party stratification and inner-party squabbles. They are predefined by the absence of political ideologies, substitution of orientiriv, that brakes the process of creation of the state substantially. In the period, when in the domestic state there are open soldiery acts and society it is activated, political parties and their leaders in the activity must follow higher interests of nation. Examples of inheritance more than enough.

Foreign experience of countries of the developed democracy illustrates a sufficient number of mechanisms of collaboration of the political system and government for tuning of correct work of legislative and executive power. Practice shows that mechanisms which work in the federal states successfully can get the hybrid form and in the unitary states and vice versa.

Key words: political party, the government, the party system, the government, political responsibility.

УДК 330

В. П. Лещинський

аспірант

Класичний приватний університет

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто питання, пов'язані з основними напрямами підвищення ефективності інвестиційної діяльності. Проаналізовано шляхи реалізації основної мети інвестиційної діяльності, спрямованої на вирішення важливих завдань розвитку економіки.

Ключові слова: інвестиції, розвиток економіки, господарська діяльність, галузь, господарський комплекс, будівництво.

Проблема інвестицій є завжди актуальну. В процесі реалізації основної мети інвестиційна діяльність спрямована на вирішення таких важливих завдань розвитку економіки:

1. Визначення шляхів прискорення реалізації інвестиційних програм і проектів. Вирішальна роль у реалізації інвестицій належить галузям інвестиційного комплексу, передусім будівництву. Тому основним завданням інвестиційної діяльності є визначення розвитку цих галузей. Розвинений інвестиційний комплекс дає змогу забезпечувати стійкі темпи зростання національного господарства, запроваджувати найновітніші досягнення технічного прогресу, реалізовувати великі соціально-економічні проекти.
2. Забезпечення високих темпів економічного розвитку підприємства. Стратегія розвитку будь-якого підприємства від моменту його створення передбачає постійне економічне зростання через збільшення обсягів результатів підприємницької діяльності, а також галузевої, асортиментної та регіональної диверсифікації цієї діяльності. Це економічне зростання забезпечується, насамперед, завдяки інвестиційній діяльності, в процесі якої реалізуються довгострокові стратегічні цілі підприємства.
3. Забезпечення максимізації доходів від інвестиційної діяльності. Прибуток є основним показником, що характеризує результати не тільки інвестиційної, а й усієї підприємницької діяльності підприємства.
4. Забезпечення мінімізації інвестиційних ризиків. У сучасному ринковому середовищі обов'язково існують ризики. За певних несприятливих умов ці ризики можуть викликати втрату не тільки прибутку та додаткового доходу від інвестицій, а й частини інвестованого капіталу. Ці обставини зумовлюють необхідність пошуку шляхів і способів зниження ри-

зику при реалізації інвестиційних проектів.

5. Забезпечення фінансової стійкості та платоспроможності підприємства в процесі здійснення інвестиційної діяльності. В забезпеченні виходу економіки з кризового стану та її стабільного розвитку вирішальну роль відіграє науково обґрунтovanа інвестиційно-інноваційна політика держави. Саме вона визначає реальні джерела, напрями, структуру інвестицій, здійснення раціональних і ефективних заходів щодо виконання загальнодержавних, регіональних і місцевих соціально-економічних та інноваційних програм, відтворювальних процесів на макро- та макрорівнях.

Напрями підвищення ефективності інвестиційної діяльності в своїх працях досліджують багато українських учених. Серед них можна виокремити наукові розробки щодо конкурентоспроможності національної економіки та її інноваційного розвитку Я. Базилюка [4], Л. Федулової [5] та ін. Зокрема, З. Варналій, А. Мокій, О. Новікова, О. Романюк і С. Романюк досліджують проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів України [7].

Мета статті – дослідження інвестиційного ринку. Варто зазначити недосконалість і неоднорідність інфраструктури по регіонах України. Це пов'язано з кризою національного виробництва, високими ризиками капіталовкладень у реальний сектор, політикою місцевої влади.

Інфраструктура національних ринків – система організацій, що забезпечує взаємозв'язок між учасниками (елементами) інвестиційних ринків для вільного руху інвестиційних ресурсів і безперервного протікання інвестиційних процесів. У інфраструктурі інвестиційних ринків виділяють три складові: правову, інформаційну та організаційну. В свою чергу, організаційна складається з інвестиційного (фінансового) посередництва, що забезпечує збір, акумуляцію, вкладення інвестиційних ресурсів і

взаємодію інвесторів і реципієнтів (споживачів інвестицій), а також платіжно-розрахункових операцій – саме рух й передачі інвестиційних ресурсів у будь-якій формі (коштів, цінних паперів, боргових зобов'язань і вимог, інших фінансових документів).

Під інфраструктурою розуміють, насамперед, створення правового середовища. В сучасних умовах основним завданням держави, а також органів державної влади та місцевого самоврядування є вдосконалення законодавчої бази, що регулює інвестиційну діяльність, яка передбачає досягнення оптимального співвідношення кількості нормативно-правових актів та їхнього якісного змісту.

Другою складовою інфраструктури інвестиційного ринку є "інформаційне середовище". Наразі ще немає досить повної та доступної інформації про учасників інвестиційної діяльності. Саме тому змогли так успішно розгорнути свою діяльність "піраміdalні" інвестиційні компанії. Інформаційне забезпечення інвестиційної діяльності є необхідною складовою програм залучення та підтримки інвестицій. Інформація для потенційних інвесторів про можливості територій повинна включати найважливіші параметри сфери виробництва та життєдіяльності, а саме: структуру економіки, стан і динаміку провідних галузей промисловості, наявність і вартість робочої сили по професіях, структуру зайнятості, характеристику ринку нерухомості (наявність вільних приміщень, орендна плата за офісні, складські та виробничі приміщення), професійні послуги для бізнесу, динаміку інвестицій по окремим галузям та регіону загалом тощо.

Крім подібних ключових цифр і фактів, інвестор повинен мати можливість отримувати результати аналітичної оцінки соціально-економічного потенціалу. Механізм стимулювання інвестицій має бути спрямований на активізацію інвестиційної діяльності на основі залучення до обігу вільних коштів фізичних та юридичних осіб, переливу капіталу в ті сфери, де його використання зумовить найбільший ефект.

Механізм регіонального інвестування повинен включати такі фактори:

Загальні:

- стан економіки країни;
- політична ситуація;
- тенденції розвитку світового ринку;
- зовнішній борг країни;
- законодавча база.

Галузеві:

- стан технічної бази;
- кон'юнктура ринку;
- структура ресурсів;
- структура управління;

- обсяги інвестицій та ефективність їх використання;
- загальні тенденції розвитку техніки та технологій;
- вимоги до якості;
- структура виробництва.

Регіональні:

- соціально-економічний стан у регіоні;
- наявність ресурсів;
- стан міжрегіональних зв'язків;
- наявність інфраструктури;
- забезпеченість власними трудовими та енергетичними ресурсами;
- законодавчі аспекти регулювання інвестиційної діяльності на регіональному рівні.

В умовах обмеженості інвестиційних ресурсів українських інвесторів важливою метою функціонування регіональної економіки є залучення в регіон іноземних інвесторів.

Під прямими інвестиціями в економічній літературі розуміють капіталовкладення, що забезпечують контроль інвестора над підприємством країни-реципієнта. За визначенням Міжнародного Валютного Фонду, інвестиції можна вважати прямими, якщо іноземний інвестор володіє не менше ніж 25% акцій чи їх контрольним пакетом, величина якого може варіюватися в досить широких межах залежно від розподілу акцій серед акціонерів.

Портфельними інвестиціями в світовій практиці прийнято називати капіталовкладення в акції зарубіжних підприємств, які не дають права контролю над ними, в облігації та інші цінні папери іншої держави.

Загалом, як показує досвід країн, що розвиваються, досягли стійкого економічного зростання та є привабливими для іноземних інвесторів, політика щодо іноземного капіталу повинна будуватися з урахуванням інтересів національного бізнесу та необхідності формування оптимальної структури господарства. Саме розумне поєднання між підтримкою як українських, так і іноземних інвесторів може в сучасних економічних умовах надати максимальний ефект як для економіки регіону, так і країни загалом.

Основою активізації інвестиційної діяльності має бути розширення кола й обсягу джерел фінансування інвестиційних проектів. Це потрібно не тільки для досягнення мінімально необхідного співвідношення інвестицій та ВВП (20%), а й для підвищення його у зв'язку з додатковою заміною спрацьованого устаткування та структурною перебудовою економіки (рис.).

Сьогодні значно зросла частка грошових доходів населення, використовуваних на нагромадження у внесках, цінних паперах і на покупку валюти.

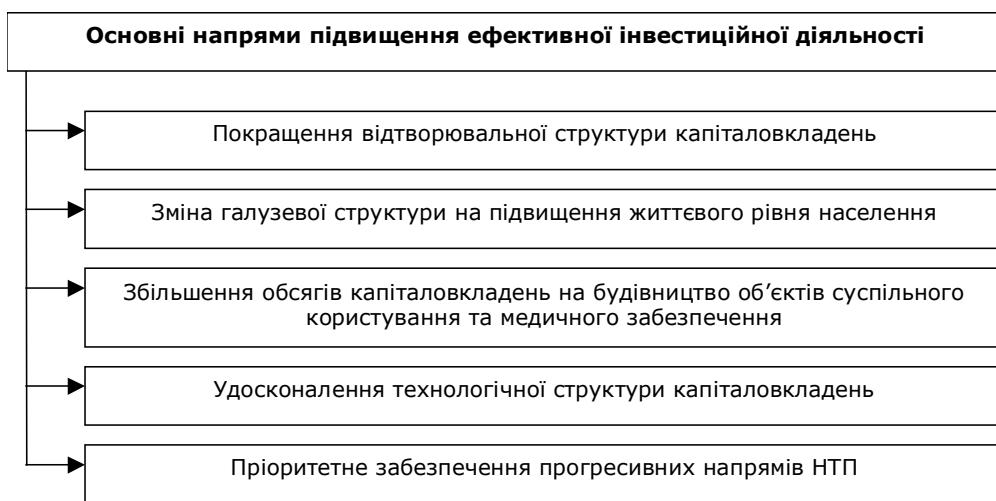


Рис. Основні напрями підвищення ефективності інвестиційної діяльності

Однак участь фізичних осіб в інвестиційних процесах в Україні досі характеризується гранично низьким рівнем. Перша й головна причина – вкрай незначні обсяги тимчасово вільних коштів (заощаджень) населення через низький рівень доходів, який диктує незначну схильність до заощадження. По-друге, існує значна недовіра до інститутів заощадження – банків, інвестиційних компаній, пенсійних фондів, страхових компаній тощо, яка має успадковану природу та може бути подолана лише протягом певного часу. Це є додатковим чинником зменшення схильності до заощадження, а також призводить до використання громадянами іноземної валюти як засобу заощадження. По-третє, значною мірою через дію вищезазначених чинників низьким залишається рівень розвитку ощадних інституцій, які не здійснюють активної політики залучення заощаджень населення. По-четверте, громадянам України поки що властивий низький рівень економічних знань, корпоративної культури, поінформованості про можливі об'єкти вкладання грошей та оптимальні методи зберігання заощаджень.

Одним з альтернативних джерел позабюджетних надходжень може стати проведення муніципальної позики. На сьогодні існує чотири потенційні моделі позики, які відрізняються цілеспрямованістю, ступенем складності юридичного оформлення, економічною ефективністю.

Треба зазначити, що емісія облігацій не набула розвитку в Україні. Основними препонами реалізації будь-якої моделі позики є оподаткування, складна процедура реалізації та здійснення емісії, недовіра до цінних паперів з боку населення.

В сучасних умовах однією з найбільш перспективних форм залучення інвестиційних ресурсів є лізинг – вид підприємницької діяльності, спрямований на інвестування тимчасово вільних чи залучених фінансових коштів, коли за договором фінансової оренди (лізингу) лізингодавець зобов'язаний придбати у влас-

ність передбачене договором майно у визначеного продавця й надати це майно лізинготримувачу за плату в тимчасове користування для підприємницьких цілей. Перевагою використання лізингу є те, що воно дає змогу впроваджувати у виробництво нове прогресивне обладнання й технології, в тому числі "ноу-хау". При цьому оплата придбаного устаткування та віднесення всіх пов'язаних із цим витрат надають можливість зменшення бази оподаткування та податкових платежів.

У сучасних умовах використання виключно власних коштів доступно порівняно великим, стійко працюючим підприємствам. Формування прибутку, що використовують на інвестиційні цілі, залежить від політики розподілу чистого прибутку підприємства, що, в свою чергу, ґрунтуються на обраній ним загальній стратегії економічного розвитку. Що стосується амортизаційних відрахувань як другого джерела формування інвестиційних ресурсів, то перешкодою в процесі їхнього утворення є прийнята підприємством політика амортизації основних фондів.

Основною формою залучення коштів у ринкових умовах є розширення акціонерного капіталу. Аналіз показує, що в сучасних умовах акціонування як метод формування інвестиційних ресурсів підприємств найчастіше використовують для реалізації великомасштабних проектів.

Акціонування є формою отримання додаткових інвестиційних ресурсів шляхом емісії цінних паперів. Ця форма передбачає заміну інвестиційного кредиту ринковими борговими зобов'язаннями, що оптимізує структуру інвестиційних ресурсів підприємства шляхом зниження частки довгострокових кредитів банку. Акціонування містить додаткові емісії цінних паперів під конкретний інвестиційний проект, що забезпечує інвестору участь у статутному капіталі підприємств.

Висновки. Аналіз основних проблем інвестиційної стратегії в Україні дає змогу зробити висновок про необхідність виявлення шляхів та ініціатив збільшення обсягів інвес-

тицій, їх приросту щодо ВВП. Особливу увагу необхідно приділити розширенню джерел та обсягів отримання інвестиційних коштів.

Але все це стане можливим лише за умов подальшого вдосконалення державного регулювання інвестиційних процесів як передумови структурних зрушень в економіці України.

Серед найоб'єктивніших індикаторів реального інвестиційного клімату в будь-якій країні є стан малого та середнього підприємництва.

Саме мале підприємництво за умов державної нормативно-правової, інформаційної, кадрової, науково-технічної та морально-психологічної підтримки здатне успішно вирішувати соціально-економічні та політичні проблеми: безробіття, соціальну напруженість, відсутність робочих місць, наповнення споживчого ринку якісними вітчизняними товарами.

Порівняння потенціалу розвитку малого підприємництва в регіонах та інвестиційного клімату дає можливість виявити лінійну залежність: чимвищий потенціал, тим сприятливіший клімат для інвестування в цей регіон. Тому в інвестиційній політиці необхідно враховувати потенційні можливості кожного з регіонів, виявляти найбільш сприятливі сектори вкладення прямих коштів, інвестувати навчальні програми, спрямовані на розвиток самозайнятості населення.

Стабілізація економічного та соціального стану вимагає формування сприятливого економіко-фінансового, соціального, правового клімату, підвищення активності інвестиційних процесів, залучення вітчизняних та іноземних ресурсів фінансування з подальшим найбільш ефективним їх використанням у різних галузях економіки, соціальній та науковій сферах.

Становлення національної економіки України породжує загальні сутнісні риси, зумовлені зміною економічних пріоритетів, формуванням національного ринку, прагненням до інтеграції економіки у світовий ринок. Тому інвестиційний процес розглядають як результат взаємодії цих факторів.

Глобальні народногосподарські пропорції формуються на основі визначеній галузевої структури інвестицій. Наразі в Україні високу питому вагу становлять сировинні галузі, а також виробництво проміжного продукту. В сучасний період завдання полягає в тому, щоб із проміжного продукту зробити більше готових предметів праці та споживання. Проведений аналіз показав, що останнім часом велика кількість інвестиційних ресурсів концентрується в промисловості.

Разом з тим, спостерігається істотне послаблення інвестиційної діяльності в реальному секторі економіки, а саме в таких галузях народного господарства, як сільське господарство та будівництво. Логічно, що в умовах зростаючої економіки галузева структура інвестицій повинна змінюватися так, щоб у ній підвищувалася частка тих галузей, де більш висока капіталовіддача. Якщо виходити з цього показника, то можна зробити висновок, що наразі пріоритет-

ним напрямом інвестиційної політики держави повинна стати визначена переорієнтація капіталовкладень на користь інвестиційних галузей та сільського господарства, але це лише загальний висновок, тому що всередині кожної галузі є свої підгалузі та різні підприємства з неоднаковою ефективністю виробництва, тому пріоритетний розвиток найпрогресивніших із них може зробити вирішальний вплив на покращення економічної ситуації в галузі загалом.

Сформовану в Україні галузеву структуру інвестицій не можна вважати оптимальною, тому що вона постійно відтворює далеко не досконалу галузеву структуру економіки. Для подолання такого становища першочергове значення має розвиток ринкових відносин, становлення приватного підприємництва, насамперед у сферах фінансової та виробничої інфраструктури, у сфері надання послуг виробничого й споживчого характеру, приватизації підприємств побутового обслуговування та становлення ринкових форм інвестування. Видеться доцільним при визначені пріоритетів капіталізмів вкладень в основні фонди, виробництво, виробничу й соціальну інфраструктуру виходити з основного критерію – показника ефективності інвестицій. Але для цього треба розробити методику обліку створюваного продукту у сферах матеріального й нематеріального виробництва.

Список використаної літератури

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 10.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 01.01.2012 р. № 520-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2006–2015 роки" від 28.12.2005 р. № 1801.
4. Базилюк Я. Б. Конкурентоспроможність національної економіки України. – Київ : НІСД, 2002. – 132 с.
5. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / за ред. д-ра економ. наук, проф. Л. І. Федулової. – Київ : Основа, 2005. – 522 с.
6. Кудряченко А. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам в контексті децентралізації владних повноважень [Електронний ресурс] / А. Кудряченко, О. Здіорук, Д. Горєлов. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>.
7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова, О. Ф. Романюк та ін. ; Національний ін-т стратегічних дос-

- лідженъ. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с.
8. Стратегічні виклики ХХІ століття суспільству та економіці України : в 3 т.
- Конкурентоспроможність української економіки / за ред. В. М. Гейця, В. П. Семиноженка, Б. Є. Кvasнюка. –Т. 3. – Київ : Фенікс, 2007. – 556 с.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2016.

Лещинский В. П. Основные направления повышения эффективности инвестиционной деятельности

В статье рассмотрены вопросы, связанные с основными направлениями повышения эффективности инвестиционной деятельности. Проанализированы пути реализации основной цели инвестиционной деятельности, направленной на решение важных задач развития экономики.

Ключевые слова: инвестиции, развитие экономики, хозяйственная деятельность, отрасль, хозяйствственный комплекс, строительство.

Leschinsky V. Basic Directions of Increase of Efficiency of Investment Activity

The problem of investment is always relevant. In the process of the main goal of investment activity aimed at solving the important problems of economic development:

1. Identify ways to accelerate the implementation of investment programs and projects. The decisive role in the investments owned complex investment sectors, especially construction. Therefore, the main task is to determine the investment of these industries. Developed complex investment ensures stable rate of growth of national economy, introduce the newest technological advances, realize great economic and social projects.
2. Ensuring rapid economic development of the enterprise. The development strategy of any company from its inception foresees steady economic growth due to increased business activity results and sector, product line and regional diversification of activities. This growth is ensured primarily through investment in long-term process which implemented the strategic goals of the company.
3. Ensuring maximization of income from investments. Profit is the main indicator of the results of not only investment, but the whole business of the company.
4. Ensure minimize investment risks. In today's market environment, there are always risks. Under certain adverse conditions, these risks may cause not only loss of income and additional income from investments, but also of the invested capital. These circumstances necessitate finding ways and means of reducing risk in the investment projects.
5. Ensuring financial stability and solvency in the process of investment. To ensure the economy emerges from the crisis and its sustainable development crucial scientifically proven investment and innovation policy of the state. It determines the actual source, direction, structure of investments, implementation of rational and effective measures to implement national, regional and local socio-economic and innovative programs of reproductive processes at the macro and micro levels.

Directions efficiency investment in his works explore the many local scientists. Among them we can distinguish the work on competitiveness of the national economy and its innovative development J. Bazyliuk [4] L. Fedulova [5] and many others. In particular, Z. Varnaliy, A. Mokiy, O. Novikova, O. Romanyuk and S. Romanyuk explore the challenges and priorities of socio-economic development of Ukraine [7].

It should be noted imperfections and heterogeneity of infrastructure in the regions of Ukraine. This is due to the crisis of national production, high risk investments in the real sector, local government policy.

The infrastructure of national markets – a system of organization that ensures the relationship between the parties (elements) of investment markets to the free flow of investment resources and continuous flow of investment processes. The infrastructure investment markets are three components: legal, and organizational information. In turn, the organization consists of investment (financial) intermediary, providing collection, accumulation, investment investment resources and cooperation of investors and recipients (consumers of investment), and payment and settlement operations – it is the movement and transfer of investment resources in any form (funds, securities, debentures and requirements of other financial instruments).

Analysis of the main problems in Ukraine's investment strategy suggests the need to identify ways and initiatives, increasing investments, growth of the GDP. Particular attention should be given to expanding the sources and amounts of receipt of investment funds.

But this will only be possible in case of further improving state regulation of investment processes as a prerequisite for structural changes in the economy of Ukraine.

Key words: investments, development of economy, economic activity, industry, economic complex, building.

УДК 35.073.51

О. А. Линдюк

кандидат наук з державного управління
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

ФІЛОСОФСЬКІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано філософські засади та фронтальну стратегію дослідження модернізації державної служби в умовах глобалізації, актуалізовані цілями й завданнями конкретних проблем, що виникають у межах теорій глобалізації, модернізації та державної служби. Розкрито необхідність використання основних загальних філософських і наукових підходів, що застосовують в існуючих теоріях, зокрема системного, світосистемного, цивілізаційного, синергетичного, аксіологічного, онтологічного, гносеологічного, інституційного, структурно-функціонального, антропологічного, феноменологічного, герменевтичного, комунікативного, інформаційного, соціологічного, соціокультурного тощо.

Ключові слова: державна служба, модернізація системи державної служби, філософські засади, методологія.

Складний, суперечливий, динамічний сучасний світ вимагає постійного філософського аналізу й осмислення. В умовах глобалізації теоретичні та практичні питання модернізації української державної служби належать до важливих питань сучасної науки. Державна служба як масштабна й багатогранна сфера діяльності характеризується значним колом проблем, які потребують глибокого філософського осмислення. Концептуально-методологічний каркас, який використовує наука, в багатьох випадках недекватний сучасним викликам. Тому актуальності набувають методологічні напрямки новітнього розвитку наукового пізнання, зокрема дослідження процесів модернізації державної служби в умовах глобалізації загалом, її різноманітних параметрів, методологічних підходів до виявлення цих параметрів, а не лише окремих етапів, явищ, фактів у цих процесах. Зазначені підходи сприятимуть підвищенню здатності розуміти, пояснювати, передбачати, контролювати та спрямовувати процес модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Вагомий внесок у розробку досліджуваних проблемних питань зробили такі відомі вчені: Т. Василевська [10], Р. Войтович, В. Князев [2; 10], А. Колодій [3], Н. Нижник [1], О. Оболенський [4], П. Петровський [6] та ін. Проте в умовах сьогодення посилюється потреба у використанні знання філософсько-методологічних підходів і теоретичних надбань науки та специфічних для неї нових методів у світовому вимірі; збалансованому, багатовимірному й синтетичному підходах, які можливо окреслити, здійснивши деконструкцію та реконструкцію впливових філософських зasad і концепцій модернізації в науковому дискурсі.

Мета статті – проаналізувати філософські засади та фронтальну стратегію дослідження модернізації державної служби в умовах глобалізації, актуалізовані цілями й завданнями конкретних проблем, що виникають у межах теорій модернізації, глобалізації та державної служби, із використанням основних загальних філософських і наукових підходів.

Філософія модернізації державної служби – це процес пізнання, відповідні логічні форми, а також закономірності та принципи, на які спирається наука й практика державної служби. Дж. Сомервіл слушно зазначив, що "наука є сукупністю організованого нового знання, заснованого на фактах, яка значно підвищує нашу здатність пояснювати й передбачати" [7, с. 160]. "Філософія як методологія пізнання і соціальної дії окреслює магістральні шляхи розвитку суспільства, визначає основні тенденції духовно-практичного осягнення світу, постійно актуалізує докорінні проблеми людини і буття на шляху утвердження високих загальнолюдських цінностей" [10, с. 6]. Тому одним із важливих завдань дослідження є "філософське обґрунтування сучасних парадигм модернізації державної служби в умовах глобалізації, її принципів; теоретичний аналіз форм і наслідків взаємодії суб'єктів, їх здатності впливати на перебіг подій, здійснювати свідомий вибір цінностей і цілей модернізації та спрямовувати розвиток в обраному напрямі" [2]. Філософські засади модернізації державної служби в умовах глобалізації є важливим структурним елементом методології науки, які визначають об'єкт, суб'єкт, цілі, предмет і завдання модернізації державної служби, її рівні, межі поширення, суть ключових протиріч, взаємозв'язків та основних понять.

Прагненням поєднати ґрунтовність розуміння людського світу із досягненнями науки позначаються такі філософські концепції, як: прагматизм, феноменологія, персоналізм, герменевтика, структуралізм, комунікативна раціональність тощо [6]. В дослідженні використаємо ці та інші підходи.

Системний підхід дає змогу уявити державну службу та її складові як певний тип системи, складеної з різних і водночас взаємопов'язаних елементів і підсистем, властивостей та відносин, утворених індивідами на механізмах взаємозв'язку з метою реалізації індивідуальних і соціально значущих цінностей та принципів їхньої життедіяльності за допомогою "писаних" і "неписаних" законів, які діють у певних межах [8, с. 21]. "Основна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не здійснюється в ізоляції від інших. Кожне рішення має наслідки для всієї системи. Системний підхід в управлінні дозволяє уникнути ситуації, коли рішення в одній сфері перетворюється в проблему для іншої" [1, с. 5]. Процеси модернізації державної служби в умовах глобалізації за системного підходу треба вивчати цілісно, у взаємозв'язку та взаємовпливах, як складноорганізовану систему та саморегульований механізм.

Важливим для дослідження є свіtosистемний підхід, основою якого є дослідження регіонів або ж світу загалом як систем взаємодії, що історично формуються, в яких окрім держави й цивілізації виявляються як результат поєднання системних факторів. Цей підхід передбачає аналіз явищ у їх взаємозв'язку. Становлення свіtosистемного погляду на модернізацію служби відбувається поряд з усвідомленням глобальних процесів взаємозалежності держав і доповнюється тезою, що нова ситуація змінює кут пізнання всього, що відбувається й супроводжується формуванням нового рівня концептуалізації. Свіtosистемний підхід має матеріалістичну основу й зорієнтований на узагальнення, що стосуються світу загалом. Одна з проблем, досліджуваних у межах цього підходу, пов'язана з "недорозвиненими країнами" і зводиться до з'ясування того, якою мірою вони відстали на шляху модернізації, або якою мірою цей розвиток спотворений залежністю від інших країн.

Глобалістське бачення сучасної державної служби, розуміння її як взаємопов'язаної спільноти, що формується через взаємодію різних структур, відокремлює свіtosистемний підхід від цивілізаційного, в якому увагу зазвичай акцентують на відокремленості, самобутності масштабних систем людства. Цивілізаційний підхід дає змогу виявити взаємоплив і можливість взаємопроникнення в умовах глобалізації певних особливостей різних цивілізацій. Водночас свіtosистемний підхід створює цілісну картину модернізації державної служби в умовах глобалізації. Проте, оскільки дослі-

дження не стосується виключно історично-го генезису модернізації державної служби, за основу варто брати не цивілізаційний підхід (увагу акцентують на історичних етапах модернізації, певних подіях, які вплинули на еволюцію об'єкта дослідження), а свіtosистемний підхід для визначення закономірностей генезису модернізації державної служби в умовах глобалізації, врахування взаємозв'язків між ними та прогнозування подальшої модернізації. Загалом, у межах загальнотеоретичних досліджень доцільно використовувати обидва підходи шляхом їх поєднання.

Використання синергетичного підходу дасть змогу розглянути процеси модернізації державної служби нетрадиційно, зокрема як складні системні утворення, сталість яких залежить від ступеня їх відповідності суспільним потребам, а розвиток відбувається згідно з певними закономірностями, що треба використовувати для реалізації завдань щодо прогнозування й оптимізації. Аналізуючи складну систему державної служби, цей підхід досліджує не сутність елементів системи, а, насамперед, характер системних зв'язків між цими елементами й дає результати, головним із яких є виявлення універсальних закономірностей, властивих усім системним утворенням.

Актуальними сучасними аксіологічними питаннями філософії державної служби є: визначення ціннісно-змістових зasad і принципів державної служби; оцінка впливу глобалізації на модернізацію системи державної служби; роль національних традицій та культурних цінностей у її розбудові; ідеологія державної служби; національні інтереси, їх збалансованість з наднаціональними; мораль; управління й демократія; бюрократизм; причини виникнення корупції та шляхи її подолання; аксіологічна оцінка державно-управлінських рішень тощо [2, с. 6–7]. У межах дослідження, присвяченого модернізації державної служби під впливом глобалізації, на перший план у сенсі використання аксіологічного методу виходять такі явища, як вплив чинників глобалізації на процеси модернізації, видозміну функцій державної служби, модернізацію її інститутів. У контексті аксіологічного підходу маємо змогу проаналізувати такі впливи крізь призму ціннісних орієнтирів, що панують у суспільстві, відносин органів державної влади та суспільства, виявлення основних вимог суспільства до системи державної служби.

Домінуючими підходами філософії модернізації державної служби є розгляд і вивчення понятійно-категорійного апарату та концепцій, осмислення модернізації державної служби в умовах глобалізації. Під онтологією розуміють експліцитну специфікацію концептуалізації, де в якості концептуалізації виступає опис безлічі об'єктів і зв'язків між ними. Формально онтологія

складається з понять термінів, організованих у таксономію, їх описів і правил виводу. Ще її визначають як зміст деякої теорії, тобто об'єкти, які постулюються цією теорією як існуючі (У. Куайн). Онтології забезпечують словник для уявлення та обміну знаннями про деяку предметну сферу й множину зв'язків, установлених між термінами в цьому словнику. Онтологічний підхід володіє значним потенціалом продуктивності з погляду подальшого формування та узгодження понятійно-категорійного апарату науки. В результаті аналізу реально існуючих об'єктів, явищ і процесів цей підхід до проектування понятійно-категорійного апарату державної служби дає змогу створити систему, в якій знання стають "видимими" та доступними для дослідників [5].

Онтологічний інжиніринг має на меті глибокий структурний аналіз предметної сфери. Об'єднуючи дві основні технології проектування великих систем (об'єктно-орієнтований та структурний аналіз), для дослідників він є методологічною "дороговказною ниткою" і протягом процесу структуризації, і при створенні системи категорійного апарату. Онтологічне дослідження системи державної служби дає змогу накопичити інформацію про систему, яка матиме вирішальне значення в процесі оцінювання, обґрунтування напрямів її модернізації чи побудові нової системи [5].

Гносеологія сприятиме визначенням сутності внутрішнього змісту предмета, початку, джерела генезису, причини й мети модернізації державної служби в умовах глобалізації [9].

Інституційний підхід зорієнтує на розгляд інститутів державної служби, з'ясування особливостей функціонування інфраструктури державної служби. В межах інституційного підходу можливе дослідження сутності понять державної служби в їх цілісності та взаємозв'язку, які розкриють загальносистемний контекст аналізу державної служби як цілісної структурно-функціональної системи, підґрунтам якої є інституційні компоненти [8, с. 21].

В дослідженні доцільно використати структурний підхід, який дасть змогу встановити елементи теоретичних моделей модернізації державної служби в умовах глобалізації в різних дискурсивних утвореннях, і структурно-функціональний – для розгляду рівнів державної служби, причинно-наслідкових зв'язків і взаємодій між суспільством, державною службою, окремими її установами та представниками бюрократії в процесі модернізації.

Вважаємо за доцільне використання антропологічного (персонального) підходу, який сприяє з'ясуванню змісту інститутів державної служби, з огляду на необхідність законодавчого закріплення прав і свобод людини, її інтересів і потреб; людина роз-

глядається як основний системоутворювальний елемент суспільства. Важливість антропологічного підходу до аналізу впливу глобалізаційних процесів на модернізацію державної служби полягає в тому, що в сучасних умовах під впливом цих процесів сутнісні характеристики державної служби трансформуються. Людина, її права та свободи стають визначальним фактором у формуванні політики, а реальне забезпечення прав людини – одним із ключових факторів модернізації державної служби.

Заслуговують на увагу також гуманістичні світоглядно-методологічні висновки, здійснені у філософському напрямі феноменології. У сучасній посткласичній філософії феноменологія – одна з течій, що має потужний методологічний вплив на всі сфери людської діяльності. Її основою є розуміння феномена не як прояву певної сутності, а як такого явища, що є самодостатнім, само себе виявляє й безпосередньо діється свідомості [6]. Тому поряд з іншими підходами, які пов'язані із сутністю та діяльністю людини, важливе місце в дослідженнях належить феноменологічному підходу. Результатом феноменологічного рівня дослідження модернізації державної служби в умовах глобалізації є сукупність елементарних теоретичних узагальнень, які описують причинно-наслідкові зв'язки між соціальними фактами. І ця сукупність є предметом дослідження на структурному рівні. Метою дослідження є встановлення емпірично неспостережних зв'язків між суспільними явищами. Саме на цьому рівні й відбувається встановлення трендів модернізації державної служби, узагальнення тенденцій [10, с. 33].

Адекватне втілення феноменологія дісталася в екзистенціалізмі, який визначає її як основну методологію пояснення модернізації державної служби в умовах глобалізації, оскільки вона є неповторною (справжнім феноменом) і вимагає відповідного індивідуального розуміння. До основних проекцій феноменології та екзистенціалізму на методологію модернізації державної служби в умовах глобалізації можна зарахувати такі: оскільки модернізація державної служби є особливим видом людської діяльності та організуючим впливом на інших людей, то на неї поширюються висновки про людину як унікальну цілісність [6]. Феноменологія вивчає світ за допомогою певних форм його пізнання, які створюються та існують у людській свідомості. З певною мірою умовності феноменами можна вважати і глобалізацію, і модернізацію. Аналізуючи зазначені явища та державну службу, послуговуючись усвідомленням їх походження, трансформації, є всі підстави такого роду феномени досліджувати за допомогою інструментарію феноменології. Саме тому феноменологічний підхід дає змогу розкрити сутність такого суперечливого та складного

для розуміння явища, як глобалізація, виокремити сутність глобалізації, зокрема впливу глобалізації на модернізацію державної служби.

Загальнотеоретичні аспекти вирішення проблеми поєднання індивідуального й соціального (або досягнення легітимності) аналізують представники школи герменевтики, де шлях до порозуміння суб'єктів визначають через роз'яснення системи загальноприйнятих термінів [6]. Існують різноманітні тлумачення модернізації, глобалізації, державної служби, які є суперечливими та взаємовиключними, що увиразнює виникнення герменевтичної проблеми, яку пов'язують з відсутністю єдиного розуміння сутності цих понять, сподівань спільноти щодо модернізації, глобалізації та прогнозування можливих наслідків. Герменевтичний підхід дає змогу тлумачити інтенції та контекстно інтерпретувати різноманітні контексти модернізаційних зрушень у державній службі, "наявні факти з метою їх верифікації та фальсифікації, встановлення істинності або хибності" [10, с. 32].

Своєрідним продовженням герменевтики є методологія комунікативної раціональності, яка акцентує на комунікації як не-від'ємній властивості суспільного існування. Загальна значущість комунікації досягається публічним обговоренням проблем модернізації державної служби в умовах глобалізації, всебічною їх аргументацією, раціональним обґрунтуванням [6].

Герменевтика й комунікативна філософія розкривають глибинний пласт модернізації державної служби, необхідність його актуалізації та вдосконалення в процесі інтерактивної діяльності, без чого важко уявити сучасний процес колегіального прийняття рішень і досягнення консенсусу [6].

Для проведення систематизації інформації та її наукового аналізу, подання й синтезу нових показників модернізації державної служби в умовах глобалізації використовують інформаційний підхід. З'ясуванню впливу суспільних відносин, соціальної структури, ідеології та культури на модернізацію системи державної служби сприятиме соціологічний підхід.

У межах соціокультурного підходу треба дослідити сутність досліджуваних процесів, державної служби в їх цілісності та взаємозв'язку. Такий підхід розкриває загальносистемний контекст аналізу державної служби як цілісної структурно-функціональної системи, підґрунтам якої є культурні компоненти [8, с. 21]. Нормативно-ціннісний підхід зорієнтує на розробку ідеалу державної служби, в основі якого – загальне благо, справедливість, повага людської гідності, а також визначить шляхи його практичного втілення [4].

Дослідження та впровадження різноманітних аспектів модернізації державної служби може здійснюватися за допомогою теоретичних концепцій та методів, розроб-

лених представниками державного управління, а також низки інших методологічних підходів, що сформувалися в сучасній науці та філософії. «Йдеться про теорію бюрократії М. Вебера, "новий публічний менеджмент", "добре (демократичне) врядування", "раціональний (суспільний) вибір", бігейвіористські дослідження організаційної поведінки, мережеві дослідження, неоінституціоналізм, методи включенного спостереження (прихованого або відкритого), неструктурованого інтерв'ю, наративу і деконструкції та ін.» [3]. Доцільно застосовувати синергетичний, компаративний, праксіологічний (діяльнісний), прагматичний, прогностичний, циклічний та інші підходи. Виправданням також є використання методологій окремих наук, для прикладу – сукупності методів соціологічної науки (інтерв'ю, опитування, тестування тощо). Важливо визначити, що характерною особливістю сформованого в філософії постмодернізму ставлення до практичних проблем є прагнення проникнути в їх сутність, знайти основні рушійні сили змін, визначити можливі лінії розвитку та можливості суб'єкта в корегуванні цієї лінії. Служно зазначив П. Петровський, що засобом, за допомогою якого досягаються філософські висновки, є рефлексія (повернення назад) – це усвідомлення кінцевих зasad модернізації державної служби в умовах глобалізації, постійне мисленнєве опосередкування різних предметів, співставлення багатьох поглядів, пошук оптимального поєднання альтернатив, знаходження компромісних рішень та бачення стратегічних перспектив [6].

Висновки. Резюмуючи вищевикладене, треба зазначити, що доцільно застосовувати філософські засади та фронтальну стратегію дослідження модернізації державної служби в умовах глобалізації, актуалізовані цілями й завданнями конкретних проблем, що виникають у межах теорії глобалізації, модернізації та державної служби, використовуючи основні загальні філософські й наукові підходи, що застосовують у теоріях різних галузей знань. Обґрунтовано необхідність використання в межах сучасних досліджень системного, світосистемного, цивілізаційного, синергетичного, аксіологічного, онтологічного, гносеологічного, інституційного, структурно-функціонального, антропологічного, феноменологічного, герменевтичного, комунікативного, інформаційного, соціологічного, соціокультурного, праксіологічного підходів.

Усвідомлення сутності модернізації державної служби в умовах глобалізації відбувається за допомогою різноманітних методів наукового пізнання. З методологічного погляду важливим є той факт, що попередині теоретико-методологічні дослідження аналізують, узагальнюють, приводять у відповідність до реалій сучасності. Дискусії щодо досліджуваної проблематики відбу-

ваються й сьогодні, починаючи з моменту виникнення феномена модернізації державної служби в умовах глобалізації. В межах цього дослідження за мету не ставлять визначення єдино правильного підходу до розуміння модернізації державної служби в умовах глобалізації, однак важливо визначити найбільш характерні риси зазначених процесів і самої державної служби, які відіграють суттєву роль у забезпеченні її існування в глобалізованому світі.

Список використаної літератури

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Харків : ХРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Князєв В. М. Філософія державного управління, її сутність, особливості та проблемне поле досліджень / В. М. Князєв // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2014. – № 1. – С. 5–10.
3. Колодій А. Методологічне забезпечення науки "Державне управління" / А. Колодій // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки "Державне управління" в Україні: від теорії до практики : матер. симпозіуму за Міжнар. участю. – Київ : НАДУ, 2007. – С. 9–16.
4. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2003. – 344 с.
5. Орлов О. В. Онтології як інструмент удосконалення категоріального апарату на-
- уки "Державне управління" / О. В. Орлов // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – С. 68–75.
6. Петровський П. Цінність гуманітарної методології постмодернізму для демократичного врядування [Електронний ресурс] / П. Петровський. – Режим доступу: http://www.nbuvgov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Phd/2011_14/21_Pet.pdf.
7. Сомервілл Дж. Что отличает науку от других форм знания / Джон Сомервілл ; пер. с англ. М. Мамардашвили. – Москва : Изд-во иностран. лит., 1960. – 192 с.
8. Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. В. Суший ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ : Світогляд, 2012. – 344 с.
9. Філософский энциклопедический словарь / редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – Москва : Сов. энциклопедия, 1989. – 638 с.
10. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. матер. / авт. кол.: В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва. – Київ : НАДУ, 2012. – 52 с.
11. Meiko M. World Systems Theory: Faustian Delusion? / M. Meiko // Comparative Civilizations Review. – 1994. – № 30. – P. 8–19.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Лындюк Е. А. Философские основы модернизации государственной службы в условиях глобализации

В статье проанализированы философские основы и фронтальная стратегия исследования модернизации государственной службы в условиях глобализации, актуализированные целями и задачами конкретных проблем, возникающих в рамках теории глобализации, модернизации и государственной службы. Раскрыта необходимость использования основных общих философских и научных подходов, применяемых в существующих теориях, в частности системного, миросистемного, цивилизационного, синергетического, аксиологического, онтологического, гносеологического, институционального, структурно-функционального, антропологического, феноменологического, герменевтического, коммуникативного, информационного, социологического, социокультурного и других.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация системы государственной службы, философские основы, методология.

Lyndyuk O. Philosophical Foundations of Civil Service Modernization in the Context of Globalization

The civil service as ambitious and multifaceted field of activity is characterized by huge range of problems that require deep philosophical reflection. The philosophy of civil service modernization is a learning process, corresponding logical forms and patterns and principles that underpin the science and practice of civil service.

The article analyzes the philosophical principles and frontal strategy of research of civil service modernization in the context of globalization, which are actualized by the aims and objectives of specific problems within the theories of globalization, modernization and civil service. The article reveals the need for use of common basic philosophical and scientific approaches used in existing theories, particularly the systematic (to study the processes of modernization of the civil service in the context of globalization in integrity and the relationship and mutual influence, consider civil service as a relatively independent system with its own characteristics of modernization, operation and development); whole systematic (to determine patterns of genesis of civil service modernization in the context of globalization, taking into account the relationships between them and the prediction of further modernization); civilizational (to study the historical stages of

modernization, events that have affected the evolution of the research object) synergistic (for consideration of modernization processes and system links of civil service in the context of globalization unconventional to identify universal laws); axiological (to analyze the impact of modernization and globalization on the civil service through the prism of values that prevail in society, the relationship of state and society, identification of key requirements of the society to the civil service), ontological (for a review and study of conceptual and categorical apparatus and concepts, understanding the processes under study); epistemological (to determine the nature of the internal content of the object, beginning, genesis sources, causes and goals of modernization of civil service in the context of globalization); institutional (for the study of the civil service institutions, revealing their features functioning); structural and functional (to review levels of civil service, causal relationships and interactions between society and the civil service, to identify theoretical models of civil service modernization); anthropological (to determine the content of the civil service institutions where person is a major element of system); phenomenological (for explanation of civil service modernization in the context of globalization as a phenomenon); hermeneutic (for explanation and interpretation of concepts); communicational (for justification of investigated problem); informational (for systematization of information and its scientific analysis); sociological (to determine the impact of public relations, social structure, ideology and culture on the modernization of the civil service) etc.

Key words: civil service, modernization of the civil service system, philosophical principles, methodology.

УДК 35.072.2:351.778:364

A. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор

Б. С. Кучин

аспірант

Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНІ ЖИТЛОВІ ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті обґрунтовано роль державних житлових програм у системі соціального захисту населення. Надано характеристику основних форм соціального житла. Здійснено комплексний аналіз зарубіжної практики формування та використання житлового фонду соціального призначення. Досліджено сучасний стан і визначено перспективи реалізації державних житлових програм в Україні.

Ключові слова: державна житлова політика, інструменти реалізації, державний контроль, зарубіжний досвід, житлові програми, соціальний захист населення, соціальне житло, доступне житло.

Забезпечення потреби населення в житлі є одним із конституційних прав громадян держави. Згідно із ст. 47 Конституції України, держава має створити такі умови в країні, за яких кожен матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [7]. Державні житлові програми є інструментом реалізації державної житлової політики, частиною її молодіжної політики та невід'ємною складовою соціального захисту населення.

Різні аспекти державної житлової політики та проблеми забезпечення населення житлом досліджували О. А. Більовський, В. І. Кравченко, І. В. Лисов, Н. І. Олійник, В. Г. Першин, С. А. Ушацький та ін. Аналізу зарубіжної практики формування та використання фонду соціального житла приділяли увагу в своїх наукових працях О. П. Ковалевська, О. М. Непомнящий, О. В. Сударенко, Т. В. Шевчук та ін.

До сьогодні в Україні реалізовували низку державних житлових програм у системі соціального захисту населення, які мали на меті забезпечення соціальним і доступним житлом різних верств населення – як таких, що не мають житла, так і таких, що потребують покращення житлових умов. Однак на сучасному етапі нестача коштів у державному бюджеті, недосконала нормативно-правова база тощо спричиняють низку перешкод для їх реалізації. Тенденції останніх років свідчать про динаміку зменшення кількості громадян і сімей, які стояли на квартирному обліку та були забезпечені житлом. Все це зумовлює необхідність подальшого аналізу сучасних проблем реалізації державних житлових програм і дослідження зарубіжного досвіду в цій сфері.

Метою статті є аналіз українських і зарубіжних тенденцій та визначення перспектив реалізації державних житлових програм як одного з важливих інструментів соціального захисту населення країни.

Згідно з найбільш поширеною класифікацією в Україні та світі, розрізняють три

види житла: соціальне (його будівництво здійснюють завдяки коштам державного і місцевого бюджетів і надають незахищеним та малозабезпеченим верствам населення, воно належить органам місцевого самоврядування та в окремих випадках – державі), доступне (джерелом його фінансування є кошти населення та державні житлово-будівельні субсидії, право на таке житло має переважна частина населення ("середній клас"), воно належить безпосередньо громадянам), комерційне (фінансується завдяки коштам громадян, перебуває в приватній власності, належить забезпеченим верствам населення) [11, с. 310].

За оцінками Європейської економічної комісії ООН, більше 100 млн осіб у країнах ООН витрачають понад 40% свого доходу саме на житлові потреби, що робить реалізацію житлових програм одним із пріоритетних завдань, особливо в державах із переходною економікою. Кількість осіб, які стоять у черзі на отримання соціального житла, становить, наприклад, у Великобританії 1,8 млн, у Франції – 1,7 млн, в Україні – 1,17 млн [14, с. 3]. На будівництво соціального житла у Франції витрачають 1,9% ВВП, у Фінляндії, Данії та Австрії – від 1,2 до 1,4%, в Італії – 0,3%, найменше – в Греції – 0,1% [10, с. 414].

Світова практика свідчить про те, що в багатьох країнах соціальне житло переважно надає держава в оренду, хоча вона також може бути об'єктом купівлі або реалізації права спільної власності. Найбільш поширеними формами соціального житла в зарубіжних країнах є такі [14, с. 15–16]:

- соціальне орендоване житло – найбільш розповсюджена форма соціального житла, коли його надає держава в оренду за ціною, нижчою за ринкову ціну приватної оренди (така практика є характерною для переважної більшості країн);
- придбання нерухомості за зниженими цінами – традиційний спосіб задоволення потреб населення в доступному житлі в окремих середземноморських країнах (зокрема в Іспанії, Греції, Кіпрі), де со-

- ціальне житло переважно або повністю представлено у формі житла для продажу, яке субсидує держава;
- кооперативи – форма володіння нерухомістю, при якій ресурси учасників поєднуються з метою посилення їх купівельної спроможності та зниження в розрахунку на одного учасника вартості послуг і продуктів, пов’язаних із володінням, обслуговуванням та управлінням нерухомістю;
 - житло з правом спільної власності – різновид доступного житла (наприклад, у Великобританії), коли орендатор може викупити певний відсоток (від 25 до 75%) будинку та сплачувати оренду лише за ту частину власного капіталу, яка залишається у володінні власника житла;
 - житло з правом проживання – форма альтернативної оренди та права володіння житлом (доступна в Швеції, Фінляндії, Польщі), коли громадянин має сплатити внесок за право проживання в приміщенні, що становить певний відсоток від загальної вартості житла (так, у Фінляндії він становить 15%), а, відповідно, за решту житла громадянин сплачує орендну плату. При цьому право на проживання може бути успадковано, однак таке житло не може бути придбане громадянином, а власник, у свою чергу,

не має права розірвати договір про право проживання у приміщенні, що робить таку форму житла більш стабільним варіантом, порівняно з орендованім;

- приватний сектор оренди – також може бути формою соціального житла впродовж певного часу. Таким прикладом є надання ліцензій приватним власникам земельних ділянок на право здавати в оренду нерухомість для соціальних цілей, надаючи субсидію замовнику. Таку практику використовують в Ірландії та Великобританії, також тимчасове житло на субсидованих умовах традиційно поширене в Німеччині. Найбільша частка соціального орендованого житла спостерігається в Нідерландах (32%), Австрії (23%), Білорусі (21%), Данії (19%), Великобританії (18%), Франції (17%), Фінляндії (14%), Швейцарії (14%). Вважають, що така форма соціального житла відсутня в Греції, Чорногорії, Швеції. Україна за цим показником поступається багатьом державам (частка становить лише 3% від загального житлового фонду). Більшість житлових приміщень у нашій країні перебуває в приватній власності, що пов’язано з процесами масової приватизації в постсоціалістичних державах у 1990-х рр. (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл житла в окремих державах за його типом

Держава	Частка власного житла, %	Частка приватного орендованого житла, %	Частка соціального орендованого житла, %	Інше, %
Австрія	56	17	23	4
Білорусь	76,8	2,2	21	–
Бельгія	68	25	7	–
Болгарія	95,6	–	3,1	1,3
Канада	69	25	6	–
Хорватія	89,4	6,9	1,9	1,7
Кіпр	68	14	–	18
Чехія	56	22	3	10
Данія	46	20	19	8
Естонія	82	8	2	7
Фінляндія	65	17	14	4
Франція	57	22	17	4
Німеччина	42	53	5	–
Греція	74	20	–	6
Угорщина	92	3,3	3,7	–
Ірландія	79	12,3	8,7	–
Італія	68,5	13,6	5,3	12,6
Латвія	84,9	14,7	0,4	–
Литва	97	11	2,4	–
Молдова	97,5	–	2,4	–
Чорногорія	94,5	5,5	–	–
Польща	64,1	–	11	18,3
Португалія	75	18	3	4
Румунія	96	0,7	2,3	1
Словаччина	91	3	3	3
Словенія	83	3	4	10
Іспанія	85	11	2	2
Швеція	44	35	–	21
Швейцарія	37	49	14	–
Нідерланди	58	10	32	–
Великобританія	66,4	15,6	18	–
США	65	32	3	–
Україна	93	2	3	2

Джерело: складено за даними Європейської економічної комісії ООН.

Право та державне управління

У зарубіжних державах найчастіше об'єкти соціального житла перебувають у власності центральних і місцевих органів влади, а також належать громадським організаціям, зокрема кооперативам, житловим асоціаціям, діяльність яких контролює держава. Об'єктом державного контролю тут є не тільки фінансування будівництва соціального житла, а й сам процес забезпечення житлом громадян, ціни на житло та комунальні послуги тощо. При цьому різні аспекти державної житлової політики можуть перебувати в компетенції одного або декількох міністерств. У таких країнах, як Нідерланди та Польща, питання, пов'язані із формуванням і використанням фонду соціального житла, енергоефективністю та інші, вирішує одне міністерство, зокрема ними можуть займатися кілька його підрозділів, у той час як у Фінляндії та Чехії до вирішення цих питань залучено чотири або п'ять міністерств.

Механізм формування житлового фонду соціального призначення в державі також може бути різним: у Великобританії та

Франції забудовники мають віддавати частину новозбудованого житла для забезпечення житлових потреб малозабезпечених сімей та громадян; у Швеції виконували довгострокову програму будівництва нового соціального житла, під час виконання якої було побудовано більше 1 млн житлових будинків, а в Італії за схожою програмою "Житловий план" – 100 тис. квартир соціального призначення; в США реалізують програму субсидованого житла, за якою житло, що перебуває у власності приватних осіб, кооперативів, благодійних фондів тощо, надають громадянам за ціною, яка є нижчою за ринкову, а решту компенсує уряд із спеціальних фондів [10, с. 414–416].

Характеризуючи загальний житловий фонд України, треба зазначити, що він складається з житлових приміщень у житлових будинках (98,3% загальної площини житлових приміщень), у гуртожитках (1,69%), у нежитлових будинках (0,01%). Загальна площа житлових приміщень у міських поселеннях становить 60,9%, у сільській місцевості – 39,1% (табл. 2).

Таблиця 2

Площа житлових приміщень в Україні станом на 1.01.2016 р., кв. м

Розміщення житлових приміщень	Загальна площа житлових приміщень			Житлова площа житлових приміщень		
	Усього	Міські поселення	Сільська місцевість	Усього	Міські поселення	Сільська місцевість
У житлових будинках	956 114 243	576 914 744	379 199 499	603 839 625	355 369 707	248 469 918
У гуртожитках	16 371 749	14 916 696	1 455 053	9 444 038	8 542 410	901 628
У нежитлових будинках	126 600	66 640	59 960	71 120	31 470	39 650
Усього	972 612 592	591 898 080	380 714 512	613 354 783	363 943 587	249 411 196

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [3].

Квартирний фонд в Україні станом на початок 2016 р. представлений майже 17 млн квартир загальною площею близько 956 млн кв. м. Більшість із них мають приватну форму

власності, 0,2% загальної кількості квартир є комунальними, 2,8% – незаселеними (у тому числі 0,01% – у новобудовах), 0,01% – розміщені в нежитлових будівлях (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристика квартирного фонду в Україні станом на 01.01.2016 р.

Найменування показника	Усього	Із загальної кількості квартир		
		Комунальних	Незаселених	
Кількість квартир, од.	Усього	Усього	Усього	З них у новобудовах
Кількість квартир, од.	16 867 892	36 475	465 103	2 164
Площа квартир, кв. м	956 213 981	3 003 821	22 966 221	182 491
				101 334

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [3].

За даними Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, потужності будівельної галузі України використовують лише частково, зокрема, залежно від регіону, їх використовують лише на 20–50%. При цьому, за розрахунками, 1 грн, виділена з державного бюджету на реалізацію державних житлових програм, у перспективі приносить 3 грн у будівельну галузь. За прогнозними даними бюджетні кошти в розмірі 1 млрд грн дають змогу: залучити в будівельну галузь України 3,3 млрд грн, у тому числі 2,3 млрд грн – особисті внески громадян; забезпечити житлом 8 тис. сімей або

28 тис. осіб з числа тих, хто цього потребує; ввести в експлуатацію більше 100 житлових будинків загальною площею понад 0,5 млн кв. м; сприяти створенню додаткових 56 тис. робочих місць [8].

Динаміка фактично виділеного соціального житла населенню України свідчить про скорочення кількості сімей, які перебувають у черзі на його отримання, а також про суттєве зменшення кількості сімей, які отримали житло. Якщо в 2010 р. протягом року таких сімей налічувалося 10 тис., то за 2014 р. – лише 3 тис. (табл. 4), тобто в 3,3 рази менше.

Таблиця 4

Динаміка надання житла населенню України

Найменування показника	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Перебувало в черзі на кінець року, тис. сімей	1047	1002	945	746	657
Одержали житло протягом року, тис. сімей	10	7	7	6	3
У % до кількості сімей та громадян, які перебували в черзі на кінець попереднього року	0,9	0,6	0,7	0,6	0,4

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [3].

Серед окремих категорій населення України в 2014 р. Державним житловим фондом було забезпечене житлом: громадян, які користуються правом першочергового отримання житла – 27,9% від загаль-

ної кількості житла, наданого Фондом; громадян, які користуються правом позачергового отримання житла – 23,1%; громадян, які перебувають у загальній черзі – 49% (табл. 5).

Таблиця 5

Надання житла окремим категоріям населення України в 2014 р.

Категорія громадян	Кількість сімей та громадян, які перебували на квартирному обліку на кінець року		Кількість сімей та громадян, які отримали житло та покращили свої житлові умови	
	Кількість	% від загальної кількості житла, наданого Державним житловим фондом	Кількість	% від загальної кількості житла, наданого Державним житловим фондом
Усього:	657203	–	3 008	–
Державний житловий фонд, у тому числі:	548915	100	2 963	100
а) громадяни, які користуються правом першочергового отримання житла	163333	29,8	828	27,9
– учасники бойових дій, учасники війни	5352	1,0	25	0,8
– учасники бойових дій на території інших країн	9305	1,7	80	2,7
– військовослужбовці, звільнені в запас або у відставку	8433	1,5	28	0,9
– багатодітні сім'ї (мають 3-х і більше дітей)	27104	4,9	136	4,6
– одинокі матері	18698	3,4	113	3,8
– мешканці ветхих та аварійних будинків	12821	2,3	80	2,7
– хворі (за встановленим переліком)	13771	2,5	59	2,0
– інші категорії	67849	12,4	307	10,4
б) громадяни, які користуються правом позачергового отримання житла	69682	12,7	684	23,1
– інваліди війни	3784	0,7	109	3,7
– сім'ї загиблих військовослужбовців і прирівняних до них осіб	1323	0,2	47	1,6
– сім'ї, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (І та ІІ категорії)	17110	3,1	110	3,7
– інші категорії	47465	8,6	418	14,1
в) громадяни, які перебувають у загальній черзі	315900	57,5	1 451	49,0

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [3].

Державні житлові програми в Україні є не тільки інструментом реалізації державної житлової політики та соціального захисту населення, а й також частиною молодіжної політики держави. Так, за результатами соціологічного дослідження, проведеного в 2015 р., 46% молоді в Україні вважає, що забезпечення молодої частини населення житлом є одним із основних напрямів державної молодіжної політики. Більш важливим, на думку молоді (49% опитаних респондентів), є питання сприяння її зайнятості та самозайнятості [2, с. 9]. Однак відсутністю можливості придбання доступного житла, а також гідного працевлаштування, яке забезпечить відповідний рівень доходу та надасть фінансові можливості для оренди або придбання власного житла, зумовлено той факт, що 13% молоді мають наміри емігрувати з країни та вже шукають таку можливість, а 38% висловлюють бажання повчиться або попрацювати за кордоном, однак потім повернутися в Україну [2, с. 41].

В Україні нагальність проблеми забезпечення населення соціальним житлом в окремих її регіонах зросла останнім часом і через збільшення кількості переселенців із Донецької, Луганської областей, які потребують розселення. Найбільшу концентрацію потоків внутрішньопереміщених осіб станом на 2015 р. спостерігали в Харківському (194,4 тис. осіб, або 7,2% загального населення регіону), Запорізькому (106,6 тис. осіб,

або 6,1%), Дніпропетровському (74,6 тис. осіб, або 2,3%), Полтавському (26,4 тис. осіб, або 1,8%), Херсонському (13 тис. осіб, або 1,2%) та Львівському регіонах (11,3 тис. осіб, або 0,4%) [1, с. 3].

В Україні у 2014 р. у державному бюджеті було передбачено понад 900 млн грн на реалізацію житлових програм (табл. 6), у тому числі 100 млн грн – на реалізацію програми будівництва доступного житла (державна підтримка полягає у сплаті державою 30% вартості житла, 70% сплачує громадянин), 340 млн грн – на програму здешевлення вартості іпотечних кредитів (при цьому кредитна ставка, яка становить 16%, компенсується в розмірі 13% державою, а 3% сплачує безпосередньо громадянин), 126 млн грн – на програму "Молодіжне кредитування" (пільгове довгострокове кредитування молодих громадян і сімей), 48 млн грн – на програму кредитування сільських забудовників "Власний дім" (довгострокові кредити індивідуальним забудовникам на селі з метою покращення соціально- побутових умов), 300 млн грн – забезпечення житлом інвалідів війни [5]. Однак, за інформацією Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, вже в 2016 р. на програму будівництва доступного житла та програму молодіжного кредитування коштів у державному бюджеті не передбачено, а щодо програми здешевлення іпотечних кредитів, то кошти виділяють на компенсацію лише раніше укладених угод.

Таблиця 6

Найменування програми	Механізм реалізації програми	Категорія громадян, що мають право на участі у програмі	Обсяг фінансування в 2014 р.	Нормативні документи, що регламентують порядок реалізації програми
“Доступне житло”	Надання одноразової безголоворотної фінансової підтримки в розмірі 30% вартості нормативної площи дос-тупного житла завдяки державним коштам, 70% сплачує безпосе-редньо громадянин	Громадні, які передувають на обліку як такі, що потребують покращення житлових умов, громадні, середньомісячний сукупний дохід яких, разом із членами їх сім'ї, у розрахунку на одну особу не перевищує п'ятикратного роз-міру середньомісячної заробітної плати в регіоні; громадяни, які, згідно з рі-шенням місцевого органу виконавчої влади, мають право на доступне житло	100 млн грн	“Державна щитова соціально-економічна програма будівництва (придання доступного житла на 2010-2017 роки”, затверджена постановою КМУ № 1249 від 11.11.2009 р.; Закон України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” № 800-УД від 25.12.2008 р.; постанова КМУ “Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом” № 140 від 11.02.2009 р. (з змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 р. № 509, від 11.05.2011 р. № 568); “Порядок використання коштів, передачених у державному бюджеті для надання державної підтримки для будівництва (придання) доступного житла”, затверджений постановою КМУ № 193 від 29.02.2012 р.
“Здашевлення іпотеки”	Відшкодування державою частини відсотків за банківськими кре-дитами, отриманими на будівництво чи придбання житла в новобудовах. При цьому кредитна ставка, яка становить 16%, компенсує в розмірі 1,3% держава, а 3% сплачує громадянин	Громадні, які передувають на обліку як такі, що потребують покращення житлових умов	340 млн грн	Порядок здашевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поповнення житлових умов, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 343 від 25.04.2012 р.; Роз'яснення Мінрегіону щодо деяких питань щодо практики застосування окремих положень Порядку здашевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян
“Молодіжне кредитування”	Надання молодим сім'ям і дружинам державного пільгового довготерміново-го кредиту на будівництво (реконструкцію) та придбання житла. Перший внесок становить не менше 6% вартості житла, також позичальник сплачує різницю між розрахунковою вартістю жи-ла та вартістю, встановленою договором із забудовником. Відсоткова ставка ста-новить 3% річних. Сім'ї з дітьми звіль-няються від сплати відсотків за корис-тування кредитом, сім'ям, у яких вилю-вуть дві дитини, погашають 25%, а якщо три та більше дітей – 50%	Молоді сім'ї (чоловік і дружина віком до 35 років), неповні сім'ї, в яких мати (батько) має неповнолітніх дітей (ди-тину), одинокі молоді громадяни віком до 35 років включно	126 млн грн	Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” № 2998-XII від 05.02.1993 р.; Положення про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) придання житла, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 584 від 29.09.2001 р.
“Власний дім”	Надання сільським жителям пільгових (під 3% річних, а для благоточивих сімей – під 0%) довгострокових (на строк до 20 років, а молодим сім'ям – до 30 років) кредитів для будівництва, добудови, реконструкції або купівлі житла на селі	Громадяни України, які постійно проживають, будують об'єкти кредитування в сільській місцевості та працюють в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях сільського господарства, інших господарських фірмах, що функціонують у сільській місцевості, соціальній сфері села, а також на підприємствах, в установах та організаціях переробних і обслуговуючих галузях агропромислового комплексу, навчальних закладах, закладах культури та охорони здоров'я, розташованих у межах району (індивідуальні забудовники)	48 млн грн	Правила надання довгострокових кредитів індивідуальним забудувникам житла на селі, затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 1597 від 05.10.1998 р. зі змінами та доповненнями; Закон України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”; Указ Президента України “Про заходи щодо підтримки індивідуального будівництва на селі” Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі” № 376 від 22.04.1997 р.; Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.; затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р.; Концепція розвитку сільських територій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 995-р від 23.09.2015 р.

Джерело: складено за інформацією Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву [4].

Загалом, можна виокремити такі перспективні напрями вдосконалення державної політики у сфері реалізації житлових програм: збільшення ефективності використання потужностей будівельної галузі України через податкове регулювання, шляхом стимулювання будівництва житла підприємствами та розвитку системи державно-приватного партнерства в будівельній галузі; активна підтримка та нарощування частки середнього класу населення держави як найбільш соціально та економічно активного прошарку, який міг би стати активним учасником програм доступного житла; пошук співінвесторів у частині фінансування житлових програм із боку міжнародних організацій.

Висновки. Таким чином, вищевикладене дає змогу встановити, що в Україні існує потреба в реалізації державних житлових програм, яку оцінюють близько в 1 млрд грн. До 2014 р. у державі існував пакет програм, які знаходили підтримку з боку місцевих і державних органів влади, та фінансування яких було закладене в річний бюджет, однак на сьогодні реалізація більшості з них припинена. Найбільш перспективними категоріями населення, забезпечення житлом яких може стати пріоритетом державної політики в цій сфері, за критерієм рівня доходу – середній клас, за віковим критерієм – українська молодь. Джерелами фінансування державних житлових програм мають стати бюджетні кошти всіх рівнів, кредитні ресурси та кошти інвесторів.

Список використаної літератури

1. Будник О. Забезпечення потреб та дотримання прав внутрішньо переміщених осіб : звіт за результатами комплексного дослідження / О. Будник, С. Карелін, С. Корнилюк ; Центр політичних студій та аналітики за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні. – Київ, 2016. – 34 с.
2. Волосевич І. Молодь України – 2015 / І. Волосевич, С. Герасимчук, Т. Костюченко ; Міністерство молоді та спорту України за підтримки системи ООН в Україні. – Київ, 2015. – 88 с.
3. Державна служба статистики України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kyiv.molod-kredit.gov.ua/>.
5. Житлові потреби українців оцінили майже у мільярд гривень [Електронний ресурс] // Україна комунальна: головний експерт житлово-комунального господарства України. – 2014. – Режим доступу: <http://jkgportal.com.ua/ua/publication/one/zhitlo-v-potrebi-ukrajincv-ocnili-majzhe-u-mljard-griven-36166>.
6. Ковалевська О. П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики [Електронний ресурс] / О. П. Ковалевська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=618>.
7. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Навіщо потрібне соціальне житло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://biz.nv.ua/ukr/experts/komnatnyi/navishchopotribno-sotsialne-zhitlo154318.html>.
9. Непомнящий О. Житлова політика провідних країн сучасного світу: досвід для України / О. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2012. – № 1(9) – С. 123–129.
10. Сударенко О. В. Участь держави у фінансуванні будівництва соціального житла: зарубіжний досвід / О. В. Сударенко // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 413–419.
11. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід / Т. В. Шевчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.5. – С. 309–315.
12. Housing statistics [Electronic resource] // Eurostat statistics explained. – 2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Housing_statistics.
13. Scanlon K. Social housing in Europe [Electronic resource] / K. Scanlon, M. F. Arrigoitia, C. Whitehead // European policy analysis / Swedish Institute for European Policy Studies. – 2015. – Issue 17. – P. 1–12. – Mode of access: http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez_Social%20housing%20in%20Europe_2015.pdf.
14. Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges / United Nations Economic Commission for Europe. – Geneva, 2015. – 141 p.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2016.

Мерзляк А. В., Кучин Б. С. Государственные жилищные программы как инструмент социальной защиты населения

В статье определена роль государственных жилищных программ в системе социальной защиты населения. Приведена характеристика основных форм социального жилья. Проведен комплексный анализ зарубежной практики формирования и использования жилищного фонда социального назначения. Исследовано современное состояние и определены перспективы реализации государственных жилищных программ в Украине.

Ключевые слова: государственная жилищная политика, инструменты реализации, государственный контроль, зарубежный опыт, жилищные программы, социальная защита населения, социальное жилье, доступное жилье.

Merzlyak A., Kuchyn B. Public Housing Programmes as an Instrument of Population Social Protection

In the paper it is defined that public housing programmes are the instrument of implementation of public housing policy, it is the part of its youth policy and the integral compound of population social protection. It is determined that three types of housing in Ukraine and in world practice can be differentiated: social, affordable and commercial. The characteristic of main forms of social housing (social rented housing, low-cost home ownership, co-operatives, shared ownership, right of occupancy dwelling, private-rented sector) is provided.

The complex analysis of foreign practice of forming and use of housing stock of social appointment is carried out. In different countries the objects of social housing are often in the property of central and regional authorities, and also belong to public organizations, in particular, to cooperatives, housing associations etc. The main task of public control in this area is not only to finance the building of social housing, but also to provide citizens by housing, to establish the prices on housing and so on.

The current state and the prospects of public housing programmes implementation in Ukraine are investigated. The previous years are characterized by adoption of a number of programmes that were supported by government and local authorities and that were financed from the annual budget. However, nowadays the implementation of the majority of acting housing programmes are stopped.

It was defined that the most perspective category of the population that should become the target object of public policy in this area is: on income level – middle class, on age – the Ukrainian youth. As the sources of financing of public housing programs there can be used the budgetary funds of all levels, credit resources and money of investors.

Key words: public housing policy, instruments of realization, public control, foreign experience, housing programmes, social protection of population, social housing, affordable housing.

УДК 35:004

A. В. Мезенцев

асpirант
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

ПІДХОДИ ДО ЕЛЕКТРОННОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ В ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЯХ

У статті зазначено, що в багатьох країнах світу широко застосовують новітню форму колективного звернення – електронну петицію, яку подають громадяні до органів влади, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології. Розглянуто поняття “електронна петиція”, проаналізовано міжнародний досвід її застосування та запропоновано рекомендації щодо удосконалення системи електронної ідентифікації громадян як технологічної основи електронних петицій.

Ключові слова: електронна демократія, електронне врядування, електронна петиція, інформаційне суспільство, громадянське суспільство, звернення, петиція, електронна індентифікація.

Згідно із Законом України “Про звернення громадян” (зі змінами) від 02.10.1996 р., [2] передбачено можливість подання електронних петицій до органів влади та органів місцевого самоврядування, але необхідно деталізувати й конкретизувати механізми електронної ідентифікації громадян та реалізації цих норм. Саме тому є актуальну проблема формування та впровадження відповідних механізмів у органах державної влади та місцевого самоврядування.

Питанням комунікації між громадянами та владою в умовах розвитку інформаційного суспільства присвячено праці таких зарубіжних дослідників: Д. Батлера, Б. Бірельсона, Х. Годе, Л. Гросмана, К. Дойча, А. Етціоні, Д. Істона, П. Лазарсфельда, У. Липпмана, Н. Негропонте, Л. Пая. Вони були предметом аналізу й українських науковців: Ю. Ганжурова, О. Кабачної, Ю. Козлова, Н. Костенко, Н. Нижник, О. Потія, Г. Почепцова, А. Семенченко, Д. Чернікова, Т. Шаповалової, К. Шустрової, а також російських дослідників: Т. Андреєвої, В. Пугачова, О. Соловьйова.

Було узагальнено міжнародний досвід застосування електронної ідентифікації громадян, удосконалення механізмів електронної ідентифікації громадян в Україні.

Метою статті є обґрунтування авторського визначення поняття “електронна індентифікація”, узагальнення міжнародного досвіду провідних країн світу щодо підходів до електронної індентифікації, оцінювання стану впровадження цього інструменту в Україні, запропонування шляхів удосконалення механізмів функціонування електронної ідентифікації в Україні.

Інформаційний розвиток суспільства вимагає удосконалення методів і форм провадження комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування. Зок-

рема, у світовій практиці широко застосовують таку форму колективного звернення, як електронна петиція, що подають через новітні телекомунікаційні засоби, вона передбачає особливу процедуру реагування адресата та підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу.

Звернення громадян є чутливим індикатором стану суспільства, його проблем, конфліктів, ставлення людей до органів влади, їх спроможності вирішувати відповідні питання, рівня сподівань, очікувань і вимог, що формуються в суспільній свідомості під впливом подій у державі, заяв політичних лідерів.

Електронна ідентифікація фізичних і юридичних осіб відбувається шляхом видачі їм у встановленому порядку й на основі встановленої схеми спеціальних персональних засобів електронної ідентифікації eID (електронних карток, паспортів, електронного цифрового підпису та інших засобів, тобто електронних ідентифікаторів, пов’язаних із конкретною особою). Головною вимогою до eID є забезпечення технологічної можливості здійснення аутентифікації (підтвердження справжності) власника електронного ідентифікатора при виконанні ним будь-яких електронних транзакцій [3].

Основними нормативно-правовими актами, які впливають на впровадження та розвиток електронної ідентифікації громадян в Україні, є: Податковий кодекс України [4]; Цивільний кодекс України [5]; Закон України “Про державний реєстр виборців” [6]; Закон України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” [7]; Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” [8]; Закон України “Про електронний цифровий підпис” [9]; Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус” [10];

Право та державне управління

Закон України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" [11]; Закон України "Про захист персональних даних" [12]; Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [13]; Закон України "Про банки і банківську діяльність" [14].

Суттєвою проблемою є відсутність систематизованого нормативного визначення

поняття "електронна ідентифікація". Наприклад, під терміном "ідентифікація" в нормативних актах різних рівнів передбачено різний підхід і розуміння цього поняття. Нормативно-правовими актами лише частково встановлено конкретну межу між термінами та відповідними до них процедурами (табл.).

Таблиця

Нормативно-правовий акт	Визначення поняття
Закон України "Про банки і банківську діяльність" [14]	Ідентифікація особи – встановлення на підставі документа, що посвідчує особу власника, та фіксація у письмовій формі прізвища та імені, дати народження та адреси особи, яка здійснює угоду, а також найменування, номера і дати видачі пред'явленого документа, найменування установи, що його видала
Закон України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчуєть особу чи її спеціальний статус" [10]	Ідентифікація особи – встановлення тотожності особи за сукупністю інформації про неї за допомогою основних (обов'язкових) та додаткових (факультативних) біометрических даних, параметрів
Закон України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" [11]	Користувач інформації в системі – фізична або юридична особа, яка в установленому законодавством порядку отримала право доступу до інформації в системі
Закон України "Про електронний цифровий підпис" [9]	Підписувач – особа, яка на законних підставах володіє особистим ключем та від свого імені або за дорученням особи, яку вона представляє, накладає електронний цифровий підпис під час створення електронного документа
Правила забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 р. № 373) [15]	Ідентифікація – процедура розпізнавання користувача в системі, як правило, за допомогою наперед визначеного імені (ідентифікатора) або іншої априорної інформації про нього, яка сприймається системою
Наказ Міністерства економіки України "Про затвердження Порядку планування, формування, створення, функціонування, супроводження, систематизації електронних інформаційних ресурсів Міністерства економіки України та доступу до них" від 16.07.2010 № 854 [16]	Ідентифікація користувача – процедура присвоєння користувачеві набору персональних електронних реквізитів (звичайно використовується пара логін-пароль) або надання йому спеціального електронного ключа, що перебуває в його ексклюзивному користуванні
Наказ Державного комітету ядерного регулювання "Про затвердження Правил фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів" від 04.08.2006 р. № 116 [17]	Ідентифікація особи – встановлення відповідності ідентифікаційних ознак людини, занесених у документи або базу даних, фактичним ознакам самої людини

Отже, необхідність на нормативному рівні впорядкувати понятійно-категорійний апарат сфери електронної ідентифікації не викликає сумнівів.

Електронна ідентифікація – це процедура розпізнавання користувача в системі за допомогою основних і додаткових параметрів з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

На сьогодні нормативно-правовими актами держави визначено такі основні та найбільш уживані ідентифікаційні дані фізичних осіб: прізвище; ім'я; по батькові; дата народження; дата смерті; стать; місце народження; місце проживання; громадянство; серія та номер документа, що посвідчує особу, її цивільний стан або соціальний статус; реєстраційний номер облікової картки платника податків – фізичної особи; унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі.

Аналізуючи міжнародний досвід електронної ідентифікації, Ю. Козлов і Д. Чер-

ніков у Пропозиціях до розробки державної політики електронної ідентичності в Україні звернули увагу на відсоткове відношення використання тих чи інших технологій електронної ідентифікації країн ЄС: [18]

- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання пари "логін-пароль" – 9%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання одноразових паролів, заснованих на списках – 6%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання одноразових паролів, заснованих на коротких текстових повідомленнях – 5%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання спеціальних програмно-апаратних генераторів паролів (OTP-токенів) – 7%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання

- криптографічних перетворень у процесах автентифікації (програмні засоби) – 13%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання криптографічних перетворень у процесах автентифікації (апаратні засоби – hardware token) – 13%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання криптографічних перетворень у процесах автентифікації (апаратні засоби – смарт-картки) – 16%;
- схеми електронної ідентифікації, побудовані на основі механізмів використання криптографічних перетворень у процесах автентифікації (апаратні засоби – SIM-картки) – 5%.

Наразі на сайті петиції до Президента України використано цілий комплекс інструментів для електронної ідентифікації, а саме: bank ID, реєстраційний номер облікової картки платника податків – фізичної особи, ЕЦП.

Було досліджено піходи до розробки сайтів петицій та способи ідентифікації на них. На сьогодні існують три способи реалізації електронної петиції в Україні:

- власна (унікальна) розробка органу державної або виконавчої влади (наприклад, петиції до Президента України, петиції до Кабінету Міністрів України, петиції до Київської міської державної адміністрації). Характерезується достатньо високим рівнем достовірності електронної ідентифікації громадян (Bank ID, Ощадбанк ID, ЕЦП), з одного боку, та великою вартістю розробки та підтримки – з іншого. Оскільки найбільша кількість інтернет-трафіку припадає на користувачів мобільних телефонів і планшетів, украй актуальною є можливість адаптивності цих ресурсів під мобільні пристрой. Сайти цієї групи мають адаптивну верстку, й власникам мобільних пристрой зручно ними користуватися;
 - уніфікований сайт петицій "Єдина система місцевих петицій", який створено в межах програми "Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа, Фондом Innovabridge у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування. Наразі цим ресурсом скористалося більше ніж 80 міст України. Характерезується достатньо високим рівнем достовірності електронної ідентифікації громадян (Bank ID, Ощадбанк ID, ЕЦП), з одного боку, та можливістю безкоштовного використання, що є великим плюсом у складній економічній ситуації, – з іншого. Сайти цієї групи мають адаптивну верстку, й власникам мобільних пристрой зручно ними користуватися;
 - власна (унікальна) розробка органу державної, виконавчої влади або місцевого самоврядування. Характерезується достатньо низьким рівнем достовірності електронної ідентифікації громадян (електронна пошта), з одного боку, та високою вартістю розробки й підтримки – з іншого. Сайти цієї групи не мають адаптивної верстки, ці ресурси не прилаштовані для користування ними на мобільних пристроях.
- Кожен із цих інструментів має свої як сильні, так і слабкі сторони. Альтернативним способом електронної ідентифікації для пересічних громадян в умовах відсутності національних електронних паспортів може бути банківська ID, а eID токеном – звичайна банківська картка. При цьому первинну реєстрацію користувачів електронних банківських і платіжних послуг здійснюють згідно з правилами, що передбачають встановлення особи під час особистого контакту. Проте процедури автентифікації передбачають різні механізми, що варіюються у спектрі від використання пари "логін-пароль" до засобів криптографії.
- Так, у короткостроковій перспективі держава може досить швидко вирішити питання електронної ідентифікації громадян, використовуючи ресурс найбільших банків України.
- Альтернативою банківської ID може стати електронна ідентифікація громадян за допомогою ідентифікаційного коду громадянина. Для реалізації цієї ідентифікації необхідно створити інтеграцію по захищенному каналу між базою даних Податкової служби та сервісом електронної петиції. На сьогодні існує інтеграція між базою даних Податкової служби та сервісом електронної петиції до Президента України, необхідно, врахувавши цей вдалий досвід, зробити інтеграцію між базою даних Податкової служби та сервісами електронних петицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Користувач для ідентифікації має вести в систему не тільки прізвище, ім'я, по батькові, електронну адресу, а й свій ідентифікаційний код. Пошук буде відбуватися в базі даних Податкової служби, і тільки при співпадінні основних параметрів (імені, прізвища, по батькові користувача та його ідентифікаційного коду) користувач буде отримувати електронну ідентифікацію та мати можливість створювати е-петиції, голосувати тощо.
- На сьогодні цей механізм працює лише частково й потребує як додаткової автоматизації, так і нормативно-правового закріплення.
- Законодавством України передбачено право фізичних осіб на відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків через свої релігійні переконання. За даними Державної фіскальної служби України, станом на початок

2015 р. близько 200 тис. громадян Українискористалися таким правом. Саме тому електронна ідентифікація не може охопити всіх громадян.

На думку багатьох експертів, для здійснення електронної ідентифікації можна використовувати Mobile ID. Mobile ID – це сервіс, який дає змогу абоненту використовувати свій мобільний телефон зі встановленою в ньому SIM-картою як засіб для безпечної електронної ідентифікації. За допомогою Mobile ID можна отримувати доступ до захищених електронних документів, а також ставити на них свій цифровий підпис. Наразі скористатися демо-версією послуги можна на порталі адміністративних послуг м. Львів.

Цей спосіб електронної ідентифікації потребує нормативно-правового закріплення. Також є велика пересторога віддавати величезний масив персональних даних громадян до комерційних установ. Громадянам при реалізації цього підходу необхідно буде мінімум один раз з'явитися в найближчому відділенні оператора зв'язку для ідентифікації.

Іншим питанням, що потребує організаційно-правового вирішення, є ризик голосування одних і тих самих осіб із різних електронних адрес, що спотворюватиме репрезентативність даних збору підписів на підтримку електронної петиції, несанкціонованого впливу на перебіг голосування так званих "ботів". Особливо актуальним це питання є для органів місцевого самоврядування. Аналізуючи способи електронної ідентифікації для реєстрації громадян, необхідно вказати прізвище, ім'я, по батькові та електронну адресу, на яку користувач отримає посилання для підтвердження його реєстрації на сайті. Рівень захисту онлайн-ресурсів органів місцевого самоврядування набагато нижчий ніж відповідних ресурсів центральних органів виконавчої влади. Для вирішення цієї проблеми необхідно внести зміни та доповнення до Закону України "Про звернення громадян": по-перше, обмежити створення й підписання петиції виключно громадянами України; по-друге, авторизацію громадян проводити за допомогою існуючих і підтверджених баз даних, наприклад, користувачів "Картки киянина" (недоліком цієї системи є те, що користуватися цією авторизацією зможуть тільки кияни, але локально для Києва це є досить дієвим рішенням, що можна використовувати для надання громадянам додаткового впливу на органи місцевого самоврядування), реєстр виборців України – одна з найбільших актуальних баз даних громадян України, за її допомогою можна надати громадянам, які не мають ідентифікаційного коду платника податку, можливість електронної ідентифікації через банк-ID (недоліком цієї системи є те, що не всі громадяні є користувачами Ощадбанку та Приватбанку)

та безпосередньо на сайті за допомогою смс-верифікації (підтвердження у вигляді смс із кодом приходить на мобільний телефон громадянина). Недоліком цієї системи є те, що сервіс надсилання смс є платною послугою. Реалізація цього підходу – це додаткове фінансове навантаження на громадян. Єдиний цифровий підпис також використовують для ідентифікації громадян. Недоліком цього інструменту є платна реєстрація та, як наслідок, обмежене коло користувачів. У своїй більшості ЕЦП користуються підприємці та службовці. Всі ці способи авторизації мають як позитивні, так і негативні сторони. Тому тільки поєднання всіх можливих способів авторизації може дати можливість більшій кількості громадян використовувати електронну петицію.

Наразі кожен орган державної влади та місцевого самоврядування зобов'язаний створити сайт для петицій, тому, на нашу думку, необхідно уніфікувати підходи до створення сервісу електронної петиції шляхом використання шаблону цього сервісу на основі сайту Єдиної системи місцевих петицій. Головними перевагами цього ресурсу є: уніфікація ресурсів для збору петицій, високий рівень достовірності ідентифікації особи, адаптивна верстка, безкоштовність використання. Отже, держава зможе зекономити значні ресурси, які витрачають на розробку сайту та його майбутнію інтеграцію за базами даних для ідентифікації громадян.

Висновок. Було з'ясовано сутність поняття "електронна ідентифікація", вдосконалено його категорійно-понятійний апарат, оцінено стан упровадження цього інструменту в Україні, запропоновано шляхи вдосконалення механізмів функціонування електронної ідентифікації в нашій державі, а саме – налагодження взаємодії системи електронної ідентифікації з реєстром виборців України, з Єдиним державним демографічним реєстром громадян. Запропоновано використати вдалий досвід електронної ідентифікації громадян у сервісі Єдиної системи місцевих петицій органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом удосконалення нормативно-правової бази, а саме – внести зміни до Закону України "Про звернення громадян", у яких передбачити способи електронної ідентифікації, зобов'язати використовувати саме їх.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим до-

- стпу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Шаповалова Т. Електронна ідентифікація громадян у контексті проблем формування системи електронних адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202015/pdf/13.pdf.
 4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
 5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/43515>.
 6. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.
 7. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.
 8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
 9. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-iv>.
 - 10.Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчуєть особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/549217>.
 - 11.Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94vr>.
 - 12.Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
 - 13.Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
 - 14.Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
 - 15.Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 р. № 373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/aws/show/373-2006-%D0%BF>.
 - 16.Про затвердження Порядку планування, формування, створення, функціонування, супроводження, систематизації електронних інформаційних ресурсів Міністерства економіки України та доступу до них : Наказ Міністерства економіки України від 16.07.2010 р. № 854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cons.parus.ua/map/doc/06KW70A671/ProzatverdzhennyaPoryadkuplanuvannya-formuvannyaystvorennyaafunktzionuvannya-suprovodzhennyasistematisatsiyielektronnikh-informatsiinikhresursivMinisterstva-ekonom.html>.
 - 17.Про затвердження Правил фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів : Наказ Державного комітету ядерного регулювання від 04.08.2006 р. № 116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1067-06>.
 - 18.Козлов Ю. Пропозиції до розробки державної політики електронної ідентичності в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Козлов, Д. Черніков. – Режим доступу: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/elektronna_identychnist_tekst.pdf.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2016.

Мезенцев А. В. Подходы к электронной идентификации в электронных петициях

В статье обозначено, что во многих странах мира широко применяется новейшая форма колективного обращения – электронная петиция, которая подается гражданами в органы власти путем использования информационно-коммуникационных технологий. Рассмотрено понятие "электронная петиция", проанализирован международный опыт применения и предложены рекомендации по совершенствованию системы электронной идентификации граждан как технологической основы электронных петиций.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное управление, электронная петиция, информационное общество, гражданское общество, обращение, петиция, электронная идентификация.

Miezentsev A. Approaches to Electronic Identification in E-Petitions

According to the Law of Ukraine "On public appeals" (as amended) dated October 2, 1996 [2] the possibility to present electronic petitions to public authorities and local self-government bodies was determined, but there is a need for detailization and specification of mechanisms for electronic identification of citizens and implementation of these rules. Therefore the problems of formation and implementation of the corresponding mechanisms in government authorities and local self-government bodies are currently central.

The works of such foreign researchers: B. Berelson, D. Butler, K. Deutsch, D. Easton, A. Etzioni, H. Gaudet, L. Grossman, P. Lazarsfeld, W. Lippmann, N. Negroponte, L. Pye; of such Ukrainian researchers: A. Semenchenko, N. Kostenko, K. Shustrova, Yu. Hanzhurov, N. Nyzhnyk, H. Pochepetsov, O. Kabachna, T. Shapovalova, Yu. Kozlov, O. Potii, D. Chernikov; of such Russian researchers: T. Andreeva, V. Pugachev, A. Soloviev were devoted to the issues of communication between citizens and government in the context of the development of information society.

Paper objective is to substantiate the author's definition of the notion of "electronic identification", to summarize international experience of the leading countries worldwide with regard to the approaches to electronic identification, to assess the status of implementation of this instrument in Ukraine, to suggest ways to improve the mechanisms of functioning of electronic identification in Ukraine.

In the world practice such form of collective appeal as electronic petition is widely used, that is submitted by means of application of novel telecommunications and involves a special procedure of reaction by the recipient as well as verifies its effectiveness as the mechanism for systematic social dialogue.

Electronic identification of individuals and legal entities is carried out by means of issuing to them special personal means of electronic identification in accordance with the established practice and on the basis of the set procedure (e-cards, passports, digital signature and other means, id est electronic identifiers associated with a particular person).

The essential problem is the lack of systematic reputable definition of the notion of "electronic identification".

Hence, it is unmistakable that the need to harmonise the conceptual and categorical framework of the sphere of electronic identification on the regulatory level is of immediate interest.

Electronic identification – is a procedure for recognition of a user in a system by means of the basic and additional parameters with the usage of information and communication technologies.

The author investigated approaches to the development of web-sites dealing with petitions and ways of identification on them. At the moment there are three ways to implement electronic petitions in Ukraine:

- 1) Own (unique) development of public or executive authority (for example, petitions to the President of Ukraine, petitions to the Cabinet of Ministers of Ukraine, petitions to the Kyiv City State Administration).
- 2) Uniform web-site with petitions "Integrated system of local petitions", which was created within the framework of the program "E-governance for accountability of government and participation of community" (EGAP), which is financed by the Swiss Confederation and is implemented by the East Europe Foundation, InnovaBridge Fund in partnership with the State Agency for E-Governance.
- 3) Own (unique) development of public or executive authority or local self-government body (characterized by the sufficiently low level of authenticity of electronic identification of citizens).

Each of these tools has both strengths and weaknesses. An alternative way of electronic identification for ordinary citizens may be banking ID, and eID security token – an ordinary bank card. Initial registration of users of electronic banking and payment services is carried out in accordance with the rules which foresee establishment of identity during personal contact.

An alternative for banking ID may be electronic identification of citizens through identification code of citizens. In order to realize such identification it is necessary to create an integration through a secure channel between the database of Revenue Service and electronic petition service.

Mobile ID – is a service that allows subscribers to use their mobile phones with installed SIM-cards in them as a way for secure electronic identification.

The article determined the essence of the notion, updated categorical and conceptual framework with regard to the issues related to electronic identification, evaluated the status of implementation of this instrument in Ukraine, suggested the ways of improving of mechanisms of functioning of electronic identification in Ukraine, namely building cooperation between the system of electronic identification and the electoral register in Ukraine as well as the nationwide demographic register of citizens. It is offered that successful experience of usage of electronic identification of citizens in the service of Integrated system of local petitions should be used by local self-government bodies and executive authorities through the improvement of regulatory and legal framework, namely it is needed to amend the Law of Ukraine "On public appeals" and herewith to make allowance for electronic identification methods, and to obligate to use particularly them.

Key words: e-democracy, e-government, e-petition, information society, civil society, appeal, petition, e-identification.

УДК 351.82

Г. В. Москаленко

асpirант
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

У статті визначено особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України. Зокрема встановлено, що у випадках політичного та соціального конфлікту діяльність Уповноваженого спрямована на корекцію ситуації в державі, вдосконалення законодавчої бази та розширення меж своєї діяльності.

Ключові слова: державне управління, Уповноважений Верховної Ради України, парламентський контроль, конституційні права та свободи людини, законодавчі ініціативи, місцевий омбудсмен.

У 2015 р. до Уповноваженого з прав людини як органу конституційного парламентського контролю звернулося 56 856 осіб. У кожному другому зверненні йдеється про порушення громадянських прав, насамперед про судову тяганину, право на судовий захист, неналежне виконання судових рішень, умови утримання заарештованих. Кожне третє звернення стосується порушення соціально-економічних прав громадян, зокрема прав на соціальний захист, охорону здоров'я, медичну допомогу, житло та землю. Понад 13% звернень стосуються порушення особистих прав, зокрема – застосування тортур [9].

На підставі статистичної інформації про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в 2015 р. було виявлено ознаки загальнодержавної кризи в галузі забезпечення прав і свобод людини. До того ж глобальна фінансово-економічна криза ще більше загострила ситуацію та звела нанівець усі сподівання на соціальну справедливість. Різко зросла нерівність між бідними й багатими як усередині нашої країни, так і в міжнародному масштабі. У зв'язку з цим особливого значення набув інститут Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України.

Питання ролі, місця, статусу омбудсменів є предметом наукових досліджень зарубіжних авторів: Ф. Бернарда, Е. Носиревої, М. Ханзека. Що ж стосується України, то ці проблеми поки що не набули належного наукового висвітлення. Хоча варто зазначити, що останнім часом опубліковано праці, присвячені історії розвитку та проблемам упровадження інституту омбудсмена в

Україні: Е. Афоніна, В. Бойцова, Л. Гонюкової, А. Куліш, О. Марцеляк, М. Орзіх, М. Пірен, О. Пономарьова, В. Рубцева, А. Ткачука, Ю. Тодика та ін.

Зазначене питання досліджують, головним чином, з погляду створення інституту омбудсмена, у той час як більш детального визначення та уваги потребує питання особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо реалізації парламентського контролю.

Мета статті – визначити особливості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України.

В Україні інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена) був закріплений Конституцією країни (ст. 101) та знайшов подальший розвиток у Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (далі – Закон) від 23.12.1997 р. [2; 3].

Згідно із ст. 3 Закону, метою контролю, який здійснює Уповноважений з прав людини (далі – Уповноважений), є: а) захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами й міжнародними договорами нашої держави; б) дотримання та повага до прав і свобод людини та громадянина громадянами нашої країни (незалежно від місця їх перебування), іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають на території України, органами державної влади й місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами останніх; в) запобігання порушенням прав і свобод людини та громадянина або сприяння їх відновленню; г) сприяння приведенню законодавства України про права та свободи людини й громадянина у відповідність із Кон-

ституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; д) покращення та подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини та громадянина; е) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; ж) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Отже, особливість української моделі правоової та моральної поведінки омбудсмена, згідно із ст. 7 Закону та Конституції України, в дотриманні принципу верховенства права та поєднанні його з принципом верховенства прав людини. Тобто в процесі своєї діяльності інститут омбудсмена є своєрідним арбітром між державною владою (з наслідками її діяльності) та людиною (з її правами та свободами).

Запровадження в 1908 р. посади омбудсмена у Швеції дало можливість науковцям визначити його як класичну скандинавську модель, що імплементується в державно-правову систему, трансформуючись у нову модель, залежно від таких чинників, як форма правління, державний устрій, політичні традиції, національний менталітет тощо [4]. Особливість служби медіатора у Франції полягає в призначенні його виконавчою владою та надходження скарг від громадян до нього через парламент – цим самим знижується можливість отримання скарг, що не підлягають його компетенції. Згідно з Конституцією Франції 1973 р., медіатор має повний юридичний імунітет стосовно методів і засобів своєї діяльності, але, в свою чергу, не будучи представником парламентської влади, він діє лише виходячи з пріоритетів виконавчої влади. Судовий контроль за адміністрацією та діяльністю медіатора підтверджується застосуванням субсидіарного принципу в процесі захисту закону, порядку та прав громадян, підтвердженням тому є зростаюча кількість медіаторів від міністерств юстиції, охорони здоров'я, міських та адміністративних установ [5]. Служба омбудсмена в Германії має назву "Уповноважений Бундестага з оборони Германії", передумовою виникнення якої називають посилення впливу виконавчої влади в країні. Положення Конституції Германії стосовно інтеграції збройних сил у демократичну державу посилили парламентський контроль у воєнній сфері, що привело до необхідності створення служби, яка унеможливила б перетворення армії в "державу в державі" [6]. Запровадивши на законодавчому рівні посаду Уповноваженого Бундестагу (далі – УБ), Німеччина поєднала німецьку конституційно-правову традицію та шведську модель омбудсмена, де нововведенням є вимога проходження УБ воєнної служби. Подвійність функцій УБ (незалежність і допомога при парламентському контролі як допоміжного органу) дає підстави стверджувати, що інститут омбуд-

смена є показником принципу розподілу влади – він діє за дорученням Бундестагу, його комітету з оборони та за власною ініціативою у випадках виявлення порушень прав людини. Запровадження інституту Уповноваженого в Німеччині стало ознакою демократизації, оскільки було реалізовано принцип громадянського та парламентського контролю у воєнній сфері. Цікавим фактом є відсутність бажання створити посаду цивільного омбудсмена Германії, оскільки німецька система правозахисту цілком захисана системою адміністративних судів і Конституційного суду.

Якщо Швеція, Данія, Германія мають класичну форму омбудсмена – парламентську, то, наприклад, Франція, у якій більш сильною є виконавча влада, започаткувала посаду Медіатора саме від виконавчої влади. Кожна служба є відповідю існуючим у державі проблемам – її організація та діяльність відображають історію національного державного механізму [10].

Правовий інститут омбудсмена є деполітизованим інститутом, хоча, аналізуючи певні його моделі, відзначимо існування в деяких країнах (Канада) моделі омбудсмена, який виконує певні політичні функції або формується за умови участі політичних партій. Але при цьому зазначено, що, будучи незалежним інститутом, служба омбудсмена завжди відчуває політичний вплив з боку політичної системи будь-якої держави. Саме тому, наприклад, омбудсмен Польщі активно відмежовується від політичної боротьби, спрямовуючи свої зусилля безпосередньо на захист прав громадян у судах, маючи при цьому вплив на прийняття судових рішень.

На національному рівні Уповноважений, згідно із ст. 13, 14 Закону, здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини та громадянина, які отримує: а) за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; б) за зверненнями народних депутатів України; в) за власною ініціативою.

При розгляді звернення Уповноважений: а) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини та громадянина; б) роз'яснює заходи, що має вжити особа, яка подала звернення; в) надсилає звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює цей процес; г) відмовляє в розгляді звернення.

Щорічна робота Уповноваженого завершується "Доповіддю Уповноваженого для Верховної Ради України про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні". В разі необхідності Уповноважений може подати до Верховної Ради України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань дотримання зазначених прав і свобод.

Аналізуючи щорічний звіт європейського омбудсмена Емілі О'Рейлі, відзначимо зростаючу роль довіри громадян до інституції, адже кількість поданих скарг до омбудсмена зросла за останні п'ять років на 50%. З них найбільше скарг мешканці ЄС мають на діяльність Європейської комісії – 59,6% від усіх звернень у 2014 р. При цьому основними предметами скарг є дотримання законодавства, ненадання або невчасне надання інформації та документів, дискримінація, конфлікти інтересів. З 2011 р. лідером за кількістю поданих звернень є Іспанія, за нею – Німеччина, Польща та Бельгія [10], а у співвідношенні до кількості населення найактивніші – Люксембург і Кіпр [11].

Реалізовуючи парламентський контроль, Уповноваженому доводиться не тільки вирішувати проблеми, пов'язані з контролем захисту прав і свобод людини та громадянина, а й здійснювати законодавчі ініціативи.

Так, Уповноваженим уперше на державному рівні було порушенено питання щодо торгівлі українськими жінками й дітьми. Внаслідок цього в 1998 р. парламент України прийняв низку законодавчих актів, спрямованих на вирішення проблеми торгівлі людьми. Також варто відзначити активну участь Уповноваженого у формуванні виборчого законодавства, оскільки вибори є однією звищих форм народовладдя, які гарантують реалізацію політичних прав громадян та є показником розвитку демократичних процесів у державі. Незважаючи на таку наближеність, Уповноважений під час здійснення своєї діяльності наголошує на своїй політичній нейтральності та відмежованості від політичних суперечок. Захищаючи політичні права людини (захист свободи інформації, виборчого права тощо) за допомогою об'єктивності та незалежності, служба Уповноваженого стала близькою до політики та політичних дебатів, що, з одного боку, не відповідає його концепції, але, з іншого – продиктовано сучасною необхідністю [10].

Аналізуючи обсяг парламентського контролю Уповноваженим за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України, з'ясовано, що він тісно взаємодіє з правоохоронними органами, зокрема з органами внутрішніх справ з метою перевірки умов утримання заарештованих у тюрмах, слідчих ізоляторах. Адже у випадках порушення органами внутрішніх справ прав і свобод людини Уповноважений має право вимагати від них вживиття відповідних заходів. Крім того, він має право ознайомлюватися з таємною інформацією та отримувати від органів внутрішніх справ копії документів, що його цікавлять [8].

Таким чином, інститут омбудсмена – це ефективний, дійовий засіб, за допомогою якого людина може добитися відновлення її порушених прав і свобод, насамперед, конституційних. Через його появу в Україні відбулася зміна правової свідомості та

культури суспільства, що сприяє підвищенню рівня системи цінностей демократії, верховенства права, поваги до прав людини та створенню передумов для застосування міжнародно-правових норм у національному законодавстві, де головну роль відіграє реалізація факту підвищення правової поінформованості населення України омбудсменом. Для здійснення цієї функції Уповноважений використовує ЗМІ. Особливістю співпраці Уповноваженого із ЗМІ є можливість інформувати населення та відповідні компетентні органи стосовно порушень прав людини, що є одним із "класичних" методів впливу та контролю цього інституту на органи державної влади з метою подальшого усунення факту порушення [1].

В європейських країнах останнім часом спостерігається різке зростання кількості звернень до парламентських омбудсменів. Це стало поштовхом для створення посад місцевих і регіональних омбудсменів. Так, наприклад, у Великобританії кількість скарг на організації як державного, так і приватного сектора значно зросла за останні роки. Майже всі омбудсмени (офіційні особи, які відповідають за розгляд скарг) державного та приватного секторів відзначили зростання кількості скарг, що надходить до них. У багатьох випадках це означає не погіршення якості послуг, а зростаючі очікування споживачів відповідно до того, як покращується рівень послуг, а також більшу скильність до подання скарг у міру зростання довіри до системи розгляду скарг [9].

В Україні вже були спроби розгляду питання щодо створення посади місцевого омбудсмена. Більшість із положень, запропонованих науковцями, є досить дискусійними, однак сам факт спроби нормативного закріплення статусу місцевого омбудсмена заслуговує на увагу та більш детальний розгляд. Так, цікавим видається запропоноване визначення місцевого омбудсмена: "Місцевий захисник є органом досудового захисту прав і інтересів членів територіальної громади і юридичних осіб у територіальній громаді" [7]. Це є першим пунктом зазначеного модельного положення. У другому ж пункті визначено шляхи обрання місцевого омбудсмена та пропоновано обирати його мешканцями громади прямим таємним голосуванням. Доцільним також є обрання або призначення місцевого омбудсмена зі складу вже обраних депутатів місцевої чи обласної ради.

При цьому сам Уповноважений повинен залишатися незалежним від політичного тиску. Проблема полягає в тому, що повна фінансова залежність від держави не дає можливості омбудсмену бути повністю незалежним, хоча саме незалежність і є головною умовою його діяльності. Ще одна проблема – це призначення омбудсменів. На нашу думку, вони мають не призначатися, а обираються. Тільки в цьому випадку вони дійсно

будуть захищати права громадян на незалежній основі. Це важливо й тому, що однією з функцій омбудсмена є контроль за діяльністю парламенту, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Реалізація концепції захисту прав людини є метою створення незалежного інституту, який став основою реалізації парламентського контролю. Адже у випадках політичного та соціального конфлікту діяльність Уповноваженого спрямована на корекцію ситуації в державі, удосконалення законодавчої бази, контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина на території України. У зв'язку з цим, на нашу думку, у ст. 93 Конституції України та ст. 13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" треба закріпити положення про наділення Уповноваженого правом законодавчої ініціативи.

Крім того, зростаюча роль загальнолюдських пріоритетів призвела до необхідності вдосконалення системи парламентського контролю не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. При цьому служба Уповноваженого у своїй діяльності повинна керуватися не імперативними методами впливу, а врегульовувати конфлікти завдяки неімперативному втручанню – знаходити компроміс на основі гласності та плюралізму. Таким чином, з огляду на доступність діяльності Уповноваженого, інститут парламентського контролю сприятиме реформуванню структури управління, що є необхідними умовами приєднання України до цивілізованого європейського співтовариства.

Подальші розробки зазначеного питання, на нашу думку, мають стосуватися більш детального визначення та розроблення нормативно-правових зasad створення інституту місцевого й регіонального омбудсменів в Україні. Це може сприяти суттєвому посиленню контролю за діяльністю органів державної влади на місцях і забезпечити їх реалізацію на рівні парламенту, чим змінити демократичні засади державного управління.

Список використаної літератури

1. Афонін Е. А. Громадська участя у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 210 с.

2. Закон України про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Київ : Преса України, 1996. – 80 с.
4. Куліш А. М. Світові моделі діяльності омбудсмена / А. М. Куліш // Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного фак-ту, м. Суми, 25.05.2013 р. / ред. кол.: А. М. Куліш, М. М. Бурбика, М. І. Логвиненко, В. М. Семенов, А. В. Баранова. – Суми : СумДУ, 2013. – С. 41–43.
5. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика / О. В. Марцеляк. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.
6. Носырева Е. И. Особенности института омбудсмена в США / Е. И. Носырева // Право и политика. – 2000. – № 9. – С. 93–100.
7. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ombudsman.gov.ua.
8. Пономарьова О. П. Інститут спеціалізованого омбудсмана [Електронний ресурс] / О. П. Пономарьова // Право і Безпека Науковий журнал №3 (40). – 2011. – Режим доступу: www.archive.nbuu.gov.ua.
9. Статистична інформація про звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/>.
- 10.Ханзек М. Роль омбудсмана в государствах в которых правит верховенство закона. Отношения между Омбудсманом и Парламентом / М. Ханзек // Омбудсмены мира: сб. статей / отв. ред. С. Ш. Рашидова. – Ташкент : Узбекистон Миллий энциклопедияси, 2006. – С. 233–240.
- 11.The Ombudsman's Team. ombudsman.europa.eu (англ.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Москаленко А. В. Особенности деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека касательно реализации парламентского контроля

В статье определены особенности деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по осуществлению парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Украины. В частности установлено, что в случаях политического и социального конфликта деятельность Уполномоченного направлена на коррекцию ситуации в государстве, совершенствование законодательной базы и расширение границ своей деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, Уполномоченный Верховной Рады Украины, парламентский контроль, конституционные права и свободы человека, законодательные инициативы, местный омбудсмен.

Moskalenko A. Features of Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights of Parliamentary Control

In the article the features of the VerkhovnaRada of Ukraine on parliamentary control over the observance of constitutional rights and freedoms of man and citizen in Ukraine. Specifically found that in cases of political and social conflict, the activities of the Commissioner aimed at correcting the situation in the country, improvement of the legal framework and expand the boundaries of its activities.

Increasing rate of citizens' appeals to the Commissioner of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada) on Human Rights shows signs of a national crisis in the field of human rights and freedoms. In this reference of special importance has become the Institute of the Commissioner of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada) of Ukraine as for the parliamentary control on preservation of constitutional rights and freedoms of a human being and citizen in Ukraine.

The problem of the Commissioner of the Parliament of Ukraine on Human Rights activity as for the implementation of parliamentary control hasn't been properly analyzed yet, but the history of development and problems of ombudsman institution implementation in Ukraine have been analyzed in the scientific works by domestic scientists lately.

Taking in consideration numerous complaints and appeals of the citizens of Ukraine to the Commissioner of the Parliament of Ukraine, it's important to analyze special features of his/her activity as for the observance of human rights and freedoms on the territory of Ukraine.

For the realization of the objectives of the paper it was detected that activity of the Commissioner of the Parliament of Ukraine on Human Rights is aimed at the correction of the situation in the state, improving of the legislative base on the observance of human rights and freedoms on the territory of Ukraine.

Implementation of the conception of human rights protection is aimed at creation of independent institution, which has to become the source of parliament control. In this reference it is suggested to make changes into Art. 93 of the Constitution and Art. 13 of the Law on giving the Commissioner the right of legislative initiative.

Besides, increasing role of common for all humankind priorities has led to the necessity of improvement of the control system over protection of rights not only on the state, but also on the local levels with Ombudsman's activity transmission from imperative methods of influence to non-imperative influence on achieving compromise in the conflict – on the bases of publicity, critics, pluralism.

Key words: public administration, Ombudsman of Ukraine, parliamentary control, constitutional rights and freedoms, legislative initiatives, the local ombudsman.

УДК 35.01:343.2.01

M. M. Ребкало

кандидат наук з державного управління
Академія Державної пенітенціарної служби
м. Чернігів

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛА ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті проаналізовано причини, які спричинили потребу покращення стану управлінського персоналу. Серед теоретичних та організаційних аспектів удосконалення керівної ланки пенітенціарного персоналу виокремлено визначення стратегії його розвитку, формування належної системи навчання та підвищення кваліфікації, введення в процес призначення на посади керівних кадрів конкурсного підходу. Сформульовано пропозиції, спрямовані на розширення механізму реалізації кадрового процесу, його модернізації та наближення до стандартів Євросоюзу.

Ключові слова: кримінально-виконавча служба, пенітенціарний персонал, стратегія розвитку управлінського персоналу, навчання та підвищення кваліфікації управлінського персоналу, конкурсний підхід щодо призначення управлінського персоналу.

Якісна робота органів Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) безпосередньо пов’язана з професіоналізацією її персоналу, який має бути висококваліфікаційним і здатним результативно вирішувати службові завдання як у звичайних умовах, так і за наявності певних ризиків. Належна підготовка пенітенціарного персоналу, особливо його управлінської складової, в сучасних умовах приведення сфери виконання покарань до міжнародних пенітенціарних стандартів, як показує кримінально-виконавча практика, набуває особливої актуальності. В останні роки завдання вдосконалення персоналу органів та установ виконання покарань перебуває в полі зору Міністерства юстиції України, керівництва ДКВС України. В свою чергу, така ситуація зумовила підвищений інтерес до цих процесів і вчених, які постійно досліджують проблеми персоналу сфери виконання покарань.

При розгляді проблем, що стосуються персоналу ДКВС України, було проаналізовано науково-практичні здобутки таких учених, як: А. Богатирьов, О. Бондарук, А. Галай, О. Дука, С. Зінченко, С. Зливко, О. Мірошниченко, І. Яковець та ін. Під час проведених вищевказаними вченими досліджень запропоновано обґрунтовані пропозиції щодо формування високопрофесійного та компетентного персоналу, здатного забезпечити умови для ефективної діяльності органів та установ виконання покарань. У цьому контексті варто зазначити, що питанням наукової розробки процесів підготовки керівного складу для органів установ виконання покарань уваги приділяли недостатньо. Саме цим зумовлено бажання проаналізувати деякі положення, що стосуються процесу вдосконалення управлінського персоналу.

Метою статті є обґрунтування теоретичних та організаційних аспектів удоскона-

лення управлінського персоналу як одного із факторів реалізації кадрової політики у сфері виконання покарань.

У теорії державного управління під управлінськими кадрами розуміють ту частину працівників, професійна діяльність яких пов’язана з виконанням функції управління в різних сферах суспільного життя [2, с. 18]. Саме тому держава приділяє увагу процесу формування організаційного механізму, спрямованого на збереження, зміцнення та розвиток управлінського кадрового потенціалу, здатного не тільки формувати висококваліфіковані, високопродуктивні та згуртовані колективи, а й своєчасно реагувати на мінливі умови, що виникають у різних суспільних сферах [3].

Не залишається остоною цих процесів і сфера виконання покарань. Підтвердженням цьому є деякі положення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Концепція). У п. 3 Концепції зазначено, що планується здійснити організаційні, методичні та інформаційні заходи, спрямовані на запровадження сучасної моделі управління ДПтС України, забезпечити її кваліфікованим персоналом, створити ефективну систему його добору та підготовки, запровадити спеціалізовану систему освіти, яка б охоплювала всі види навчання: від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти та подальшої післядипломної освіти, а також забезпечення безперервної освіти, в разі необхідності перевідготовки й підвищення кваліфікації персоналу [4]. Істотним доповненням цьому є результати міжнародної співпраці ДКВС України. В останні роки основними напрямами такої діяльності були: дослідження особливостей пенітенціарного менеджменту та можливості його впровадження (в межах робочої зустрічі з делегацією Генерального директорату з прав людини та норм права

Секретаріату Ради Європи); узагальнення досвіду зарубіжних країн з організації підвищення кваліфікації пенітенціарного персоналу (Франція, Швейцарія). Рішенням колегії ДКВС України введено в практику погодження кандидатур на посади керівного складу з урахуванням зауважень, викладених у доповідях Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, погодженю чи покаранню. Серед пріоритетних напрямів міжнародної співпраці на поточний рік було визначено аналіз міжнародного досвіду у сфері управління, підготовки та соціального захисту персоналу [5].

Отже, під час кадрового процесу як ключового елементу реалізації державної політики у сфері виконання покарань поряд з іншими вирішується й завдання підготовки та вдосконалення управлінського персоналу.

На сучасному етапі Міністерство юстиції України та керівництва ДКВС України здійснюють певні організаційно-технічні заходи, які спрямовані на формування належної системи розвитку управлінського персоналу. Такий підхід зумовлено деякими причинами, які викладено в Концепції та інших актах розпорядчого характеру. Серед них треба назвати такі: по-перше, незадовільний рівень матеріального та фінансового забезпечення, соціальної захищеності персоналу, недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвинутість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу; по-друге, потреба в істотних змінах умов проходження служби персоналу, забезпечення наукового супроводу цього процесу; по-третє, необхідність створення на засадах міжнародної пенітенціарної практики системи добору та підготовки персоналу, починаючи від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти [4]; по-четверте, наявність у штатному розкладі значної кількості посад управлінського рівня, наприклад, сумарно осіб керівної ланки в територіальних управліннях, установах і закладах виконання покарань, службі пробації нараховують близько 850 посад (враховуючи поточні кадрові зміни, ця цифра може змінюватися в бік як зменшення, так і збільшення). Усунення наслідків, які породжені вказаними вище причинами, на думку керівництва ДПтС України, можливе завдяки ефективній роботі управлінського персоналу на всіх рівнях управлінської системи, яка діє у сфері виконання покарань.

Історія функціонування кримінально-виконавчої системи України свідчить, що ключові аспекти розвитку органів та установ виконання покарань на певних етапах своєї історії реалізовувалися стратегічно. Підтвердженням цьому є програми розвитку сфери виконання покарань, одна з яких діє й зараз. У цих програмах, поряд з іншим, приділяли увагу й кадровим питанням, але мало згадували, а в деяких програмах – і зовсім не згадували про підготовку керів-

ного складу, що, на нашу думку, є прогалиною. Виходячи з цього, стратегія розвитку управлінського персоналу повинна відповісти вимогам Концепції та іншим заходам організаційно-правового характеру, які здійснюють у цьому напрямі Міністерство Юстиції України та керівництво ДКВС України. Підготовку управлінського персоналу, на нашу думку, необхідно виділити в окремий напрям кадрового процесу.

Стратегічні напрями діяльності управлінського персоналу вкрай важливі, оскільки саме в них формуються довгострокові завдання, серед яких доцільно виділити такі:

- кадровий процес, що стосується осіб керівного складу, на всіх етапах проходження служби повинен бути комплексним, збалансованим, ефективним та адаптованим до всіх змін, що можуть виникнути як у процесі повсякденної діяльності, так і під час ризикових ситуацій;
- механізм удосконалення управлінських кадрів повинен відповісти базовому стандарту професійної освіти та компетентності персоналу – як на сучасному етапі функціонування кримінально-виконавчої служби, так і в перспективі її розвитку;
- розробка як внутрішніх, так і зовнішніх джерел покриття дефіциту управлінських кадрів органів та установ виконання покарань;
- визначення професійних параметрів при формуванні управлінських кадрів, потреба в яких може бути спричинена кардинальними змінами в структурі кримінально-виконавчої служби (наприклад, при переході від кримінально-виконавчої інспекції до служби пробації).

При формуванні стратегії розвитку управлінського персоналу варто відокремлювати два підходи: організаційний та гуманістичний. При організаційному підході на формування керівного складу впливають особливості кримінально-виконавчих завдань, чисельність і структура підпорядкованих підрозділів. Гуманістичний підхід пов'язують із зміною умов проходження служби, їх змісту, соціальними гарантіями відповідно до вимог міжнародного пенітенціарного права, що робить професію супільно необхідною та престижною.

Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що на стратегію розвитку управлінського персоналу впливатимуть такі фактори: наближеність кадрових змін до міжнародних пенітенціарних стандартів стосовно персоналу; вдосконалення механізму професійної підготовки керівного складу; підвищення вимог до рівня кваліфікації управлінського персоналу; використання міжнародного пенітенціарного досвіду та новітніх кримінально-виконавчих технологій при роботі з управлінським персоналом.

Важливою складовою кадрової політики у сфері виконання покарань є раціональне використання керівного складу. Такий підхід вимагає управлінського впливу на структуру, чисельність і освіту керівної ланки,

іншими словами – це основні компоненти кадрового процесу.

Структура персоналу врегульована відповідним нормативним актом керівника ДКВС України і, по суті, не підлягає сумніву. Чисельність персоналу, можливо, буде змінюватися, оскільки цей процес перебуває в прямій залежності від кількості засуджених, які відбувають покарання.

Освіта управлінського персоналу є системою організаційних і навчальних заходів, спрямованих на формування необхідної фахової та управлінської підготовки згідно з обійманими посадами. Діюча в ДКВС України система освіти реалізується через декілька форм, основними серед яких є навчання та підвищення кваліфікації.

Навчання персоналу для ДКВС України реалізують навчальні заклади. Серед них – Академія Державної пенітенціарної служби (далі – Академія), Інститут кримінально-виконавчої служби (далі – Інститут), Училище професійної підготовки персоналу (далі – Училище). В Академії та Інституті здійснюють підготовку осіб начальницького складу за спеціальністю "юрист" і "психолог". В Училищах дають первинну підготовку, необхідну для проходження служби на посадах осіб рядового та молодшого начальницького складу. На основі аналізу робочих навчальних планів Академії та Інституту варто зазначити, що перелік навчальних дисциплін, які викладають у цих закладах освіти, відповідає базовому стандарту професійної освіти та моделі професійної компетентності працівника органів та установ виконання покарань. Така організація підготовки кадрів для ДКВС України не підлягає сумніву, оскільки остання має бути забезпечененою насамперед юристами, психологами, педагогами, спеціалістами у сфері організації виробництва й іншими професіями.

Левову частку випускників навчальних закладів ДКВС України призначають на посади, пов'язані з роботою із засудженими, які відбувають покарання у виправних установах. Діюча організаційна структура установ виконання покарань передбачає зведення осіб, які відбувають покарання, до відділень соціально-психологічної служби, відділень ресоціалізації, тобто в колективи засуджених, які потребують певного управлінського впливу. Все це підтверджує потребу надання особам начальницького складу (в тому числі й уперше призначеним на посаду) необхідного рівня знань з пенітенціарного менеджменту та державного управління. Управлінець такого рівня повинен:

- опанувати механізм управління колективом засуджених;
- набувати навички прийняття та реалізації управлінських рішень;
- уміти спрямовувати та координувати діяльність колективу засуджених для послідовного виконання певних завдань;
- уміти застосовувати методологічний інструментарій для аналізу та вирішення проблем, пов'язаних із конфліктами серед засуджених;

- забезпечувати безпеку засуджених під час відбування покарання.

Важливою формою навчання персоналу є підвищення кваліфікації. Як правило, в органах та установах виконання покарань цей процес здійснюють організовано. Так, згідно з п. 3 роз. 1 Положення про організацію професійної підготовки осіб та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Положення), професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу включає певний перелік видів навчання, одним із яких є підвищення кваліфікації. Підвищення кваліфікації – це набуття особами рядового та начальницького складу додаткових знань і навичок щодо виконання завдань та обов'язків у межах спеціальності. У п.п. 1, 2 розд. 5 Положення зазначено, що підвищення кваліфікації проходять особи рядового та начальницького складу, які мають професійно-технічну або вищу освіту. Як правило, підвищенню кваліфікації підлягають такі категорії персоналу: особи, яких уперше призначають на посаду; коли особа працює тривало на певній посаді та потребує вдосконалення своїх знань; коли особу готують до призначення на вищестоячу посаду. Розподіл категорій персоналу, який підлягає підвищенню кваліфікації, здійснює Департамент по роботі з персоналом ДКВС України. Підвищення кваліфікації проводять у вищих навчальних закладах ДКВС України, вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти, підпорядкованих іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим органам виконавчої влади, не рідше ніж один раз у п'ять років [6]. Така форма підвищення кваліфікації вважається організованою. Крім того, кадровими підрозділами ДКВС України підтримується й неорганізована форма підвищення кваліфікації. Тобто персонал самостійно вдосконалює свій рівень знань у певній галузі шляхом вивчення спеціальної, довідкової, нормативної літератури та документації. Згідно з Положенням, підвищенню кваліфікації підлягають усі категорії персоналу на строк 30 днів. Практика діяльності в цьому напрямі показує, що частіше за все підвищенню кваліфікації підлягає персонал кримінально-виконавчої інспекції, оперативних підрозділів, заступники начальників установ і деякі інші категорії. Виходячи із обійманих посад, зазначена категорія осіб належить до нижчого рівня управлінської ланки. Як правило, навчальні програми для згаданої категорії осіб передбачають підвищення знань згідно з їх професійним фахом, що, на нашу думку, є недостатнім, оскільки управлінець, незалежно від своєї посади, повинен володіти сучасним методами та формами пенітенціарного менеджменту. Цього сьогодні вимагають як керівники ДКВС України, так і кримінально-виконавча практика.

Треба зауважити й на тому факторі, що підвищенню кваліфікації підлягають керів-

ники з різним рівнем службового навантаження, виходячи з кількісного складу підпорядкованого колективу та обсягу службових завдань. Тому цей процес варто здійснювати диференційовано. Пропонуємо це завдання вирішити в такий спосіб.

По-перше, запровадити в одному з навчальних закладів ДКВС України курси підвищення кваліфікації управлінської ланки персоналу всіх рівнів (наприклад, в Академії Державної пенітенціарної служби). Ці курси повинні бути постійними. Залучений до підвищення кваліфікації персонал доцільно звільнити від виконання службових обов'язків на період навчання. Викладацький склад, який залучатиметься до роботи на цих курсах, повинен мати високу кваліфікацію у сфері кримінально-виконавчої діяльності, державного управління та державної служби. До його складу необхідно залучати як науковців, так і досвідчених практичних працівників. Залежно від мети підвищення кваліфікації мають визначати й строки її проведення. Якщо персонал проходить планове підвищення кваліфікації, то для цього достатньо й одного місяця. В разі підвищення кваліфікації з метою подальшого просування по службі строки необхідно збільшити.

По-друге, підвищення кваліфікації управлінського складу персоналу варто проводити в навчальних закладах, де функціонують магістратури, аспірантури, докторантури з підготовки фахівців з державного управління або державної служби. Навчання в такий спосіб доцільно проводити заочно, оскільки отримання теоретичних знань і можливість їх реалізації під час практичної діяльності є, на нашу думку, оптимальним поєднанням навчання та роботи. Разом з тим, треба мати на увазі, що управління органами, установами та закладами виконання покарань має певні особливості, і тому підготовка магістрів державного управління для ДКВС України повинна відображати кримінально-виконавчу специфіку. Цю проблему можна вирішити шляхом створення магістратури в одному з навчальних закладів у складі ДКВС України. Програми, строки навчання в магістратурі треба адаптувати згідно з вимогами керівних активів Міністерства освіти і науки України та Національного агентства державної служби України.

Отже, підвищення кваліфікації управлінського персоналу органів та установ виконання покарань має стати освітнім процесом, спрямованим на формування в управлінського персоналу системного мислення, високого ступеня активності, здатності приймати самостійні рішення, прагнення до саморозвитку з фахової кваліфікації.

Одним із шляхів удосконалення управлінського персоналу має стати конкурсний підхід при призначенні кандидатів на управлінські посади. Міжнародний досвід відбору кадрів на державну службу вказує на те, що конкурсні процедури як найбільш сучасні та демократичні є неодмінною умовою формування кадрового складу [1, с. 89]. Конкурс є

невід'ємною процедурою при реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до служби в органах та установах ДКВС України й дає змогу реалізовувати в кадровому процесі принципи відкритості, об'єктивності та ефективності відбору, є основним механізмом залучення кандидатів на заміщення вакантних посад, а також включення кандидатів до кадрового резерву. Такий підхід забезпечує рівний доступ претендентам на вакантні посади.

Конкурсні процедури сприяють: підвищенню престижу служби; залученню більшої кількості кандидатів; підвищенню об'єктивності рішення при призначенні на керівну посаду; демократизації та відкритості в управлінні персоналом; впровадженню нових технологій кадрової роботи; інтенсифікації процесу формування резерву управлінських кадрів.

Конкурсні процедури діють і в сучасному кадровому процесі кримінально-виконавчої служби. Частіше їх застосовували при призначенні керівного складу навчальних закладів. Враховуючи особливості проходження кримінально-виконавчої служби, конкурсний порядок призначення на керівники посади доцільно проводити диференційовано. Цьому процесу істотно посприяють такі заходи, як: по-перше, формування переліку посад, заміщення яких бажано проводити на конкурсній основі; по-друге, розроблення ефективної процедури проведення конкурсного призначення на управлінські посади претендентів і затвердження цього актом розпорядчого характеру. Такий підхід істотно покращив би механізм призначення на посади управлінського персоналу.

Висновки. Здійснене дослідження процесу вдосконалення управлінського персоналу органів та установ виконання покарань дає підстави зробити такі висновки:

- стратегія управлінського персоналу має відповідати сучасним міжнародним пенітенціарним стандартам і реалізовуватися шляхом формування комплексу організаційно-правових заходів, які доцільно відображати в програмах розвитку кримінально-виконавчої служби окремим напрямом;
- професійне навчання має стати складовою професійної діяльності управлінського персоналу та поєднувати в собі такі форми, як: підвищення кваліфікації; навчання в закладах післядипломної освіти; навчання в магістратаурах, аспірантурах, докторантурах;
- конкурсні процедури призначення на керівні посади забезпечують гласність, об'єктивність кадрового процесу, сприяють зростанню професіоналізму й компетентності управлінського персоналу, а тому повинні мати організаційно-правове оформлення у вигляді затвердження окремого нормативного акту.

Вжиття заходів щодо подальшого вдосконалення управлінського персоналу сфери виконання покарань розширить механізм реалізації кадрового процесу та сприя-

тиме його модернізації та наближенню до стандартів Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – Москва : Эксмо, 2010. – 607 с.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2012. – 72 с.
3. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
4. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 09.11.2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>.
5. Клиша В. І. Міжнародна співпраця Державної пенітенціарної служби України – підсумки і перспективи [Електронний ресурс] / В. І. Клиша. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/760231;jsessionid=4312593C5C933F506E0BAF22D6611421>.
6. Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : Наказ Мін'юсту від 08.09.2015 р. № 1675/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21.03.2016.

Ребкало Н. Н. Теоретические и организационные аспекты совершенствования управленческого персонала органов и учреждений исполнения наказания

В статье проанализированы причины, побудившие необходимость улучшения состояния управленческого персонала. Среди теоретических и организационных аспектов совершенствования руководящего звена пенитенциарного персонала выделены определение стратегии его развития, формирование надлежащей системы обучения и повышения квалификации, введение в процесс назначения на должности руководящих кадров конкурсного подхода. Сформулированы предложения, направленные на расширение механизма реализации кадрового процесса, его модернизации на стандартах Евросоюза.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная служба, пенитенциарный персонал, стратегия развития управленческого персонала, обучение и повышение квалификации управленческого персонала, конкурсный подход назначения управленческого персонала.

Rebkalo M. Theoretical and Organizational Aspects of Managerial Staff Improving at Penal Institutions

Penitentiary service stability depends on the qualified managerial staff. The proper training of the staff that is able to run penitentiary service units on the basis of European Union standards is becoming very urgent. The author proves theoretical and organizational aspects of managerial staff improving as the factor of the staff policy implementation in penal system. The author analyses the reasons that cause the need to improve the managerial staff. Determination of managerial staff development strategy is among the theoretical aspects of managers' improving in the penitentiary service. This strategy is to reflect the staff development at all stages of the service, the way of its implementation must correspond to the basic professional training trends and the staff competence. This strategy must take into account the problem of managerial staff deficit and define professional skills and habits while choosing the managerial personnel in connection with the changes in the service structure. Proper managerial staff training is to be in the centre of the organizational provision of managers in the penitentiary service. This process should be aimed at the necessary professional and managerial staff training according to the posts. The author proves the necessity of including the penitentiary management essentials into education. This approach enables to master convicts' handling, to obtain skills of management, to maintain inmates' security in custody. The need to organize the managerial staff training at all grades and education at post-graduate courses is defines among the ways of improving professional level. It is advisable to establish post-graduate courses of the state management at the Academy of the State Penitentiary Service as penal institutions management has certain peculiarities. One of the ways to improve the managerial staff is a competitive approach while appointing the applicants to the managerial posts that implements the principles of publicity, justice and choice efficiency. This approach ensures equal access of the applicants to vacancies. Developing the competitive procedure of appointing to the managerial posts would promote the improvement of this process greatly. The author makes the conclusions which are directed at the implementation of staff development, its modernizing and corresponding to the European standards.

Key words: criminal and executive service, penal staff, managerial staff development strate, training and improving managerial staff, competitive approach in managerial personnel appointment.

УДК 353.5

O. A. Старушенко

аспірант

Класичний приватний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ

У статті проаналізовано сучасний європейський досвід взаємодії органів місцевої публічної влади на прикладі Франції.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, префект, департамент, децентралізація, місцевий бюджет.

Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Необхідність удосконалення системи розподілу компетенції та повноважень між цими двома інститутами зумовлена низкою чинників.

По-перше, деяким відставанням адміністративно-територіальної реформи, як і власне адміністративної реформи, від процесів політичних і соціально-економічних переворень в Україні. Після затвердження в країні ринкової системи господарювання централізована система державного управління втратила свою ефективність. За цих умов у внутрішній політиці держави першочерговими стають питання децентралізації влади.

По-друге, тим, що в зовнішньополітичній сфері основним пріоритетом політики України залишається європейська інтеграція. Це вимагає від держави приведення її адміністративно-територіального поділу, а також системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу й Ради Європи (зокрема, ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 1985 р. [1], Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 р. [2] тощо), а також уже напрацьованого в цій галузі практичного досвіду. Ці документи пропонують державам скоротити сферу адміністративного нагляду (зокрема, обмежити її законністю, а нагляд за доцільністю здійснювати в межах делегованих повноважень), утримуватися від прямого втручання в ухвалення рішень цими органами, а також використовувати в процесі застосування санкцій інструменти прямої демократії.

У контексті цього дослідження значний інтерес становлять праці українських і зарубіжних учених, присвячені аналізу зару-

біжного досвіду в галузі формування відносин між органами місцевої публічної влади. Створенню органів державного управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах приділили увагу Н. Гнидюк, Я. Гончарук, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін. Адміністративно-територіальні реформи в окремих країнах досліджували А. Антошевський, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж.-Л. Поже, Р. Хербут і колектив авторів під керівництвом Т. Хорвата.

Метою статті є визначення на основі аналізу досвіду Франції оптимальної для України в сучасних умовах моделі взаємодії між представництвом державної влади в особі місцевих адміністрацій та органами місцевого самоврядування.

Франція після Другої світової війни тривалий час залишалася однією з найбільш централізованих держав Європи. Однак у 1972 р. тут було розпочато процес деконцентрації – створення регіонів, які були об'єктами для планування економічного розвитку країни. У 1982 р. було ухвалено Закони щодо децентралізації. Згідно з новим законодавством:

1. Ліквідовано систему нагляду з боку держави й замінено її контролем законності рішень (тобто контроль здійснюється не з погляду доцільності рішень, а з погляду відповідності процедур їх ухвалення визначеному законом порядку) [5, с. 81].
2. Упроваджене самоврядування на регіональному рівні. Регіони, що були виключно державними одиницями, отримали, поряд із комунами та департаментами, статус повноправної територіальної громади.
3. Діяльність департаментських рад була повністю виведена з-під контролю відповідних префектів.
4. У межах децентралізації розширено сферу компетенції комун. До традиційно виконуваних ними функцій (реєстрація актів громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання

стану мережі автошляхів, освітня та культурна діяльність) було додано повноваження у сфері міського (зокрема земельного) планування, а також взаємодії з підприємницькими структурами щодо надання соціальних послуг [3, с. 15–16].

Згідно з новими законами від 1983 р., процес передачі повноважень громадам був розрахований на три роки й повинен був здійснюватися згідно з розробленим урядом графіком:

- протягом першого року – в галузі місто-будування та житлового фонду (передбачаючи право комуни на розробку документів із планування благоустрою);
 - протягом другого року – передача повноважень: а) департаментам – у соціальніх питаннях, охороні здоров'я та транспорту, а також перевезення школярів; б) комунам – з питань будівництва та управління портами прогулянкового типу;
 - протягом третього року – в галузі освіти, культури та навколошнього середовища.
- У галузі освіти різні рівні самоврядування повинні забезпечувати:
- комуни – оснащення приміщень закладів початкової та дошкільної освіти;
 - департаменти – роботу коледжів;
 - регіони – роботу ліцеїв та інших навчальних закладів [6, с. 352].

Представницьким органом комуни стала муніципальна рада. Мер є одночасно головою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави.

На пост голови місцевого самоврядування його обирає муніципальна рада, він здійснює керівництво її роботою та роботою свого апарату, а також відповідає за стан міського господарства та безпеку громадян.

Мер як представник держави виконує такі функції:

- здійснює реєстрацію актів громадянського стану;
- виконує функції представника загальної поліції;
- оприлюднює державні закони та постанови;
- організує вибори;
- складає списки військовозобов'язаних та організує цивільну оборону;
- видає дозвіл на забудову тощо.

На рівні департаменту діє представницький орган – Генеральна рада, яка: а) ухвалиє бюджет департаменту; б) створює регіональні адміністративні служби; в) обирає голову самоврядної виконавчої влади департаменту – президента Генеральної ради. У свою чергу, Президент Генеральної ради, крім власне керівництва роботою представницького органу, керує роботою адміністративних служб, дорожньою та портовою поліцією на об'єктах, що належать до компетенції департаментів, а також здійснює

загальне керівництво роботою пожежної служби.

Державу на території департаменту представляє префект, який призначає декрет Президента Республіки. Повноваження префекта можна поділити на 3 групи:

- а) політичні – представництво уряду в департаментах, інформування його про стан справ, а також спостереження за дотриманням законності;
- б) адміністративні – координація роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- в) соціально-економічні – виконання урядових програм на рівні департаментів.

У межах функції з інформування більшість рішень (рішення та постанови муніципальних рад, мерів, а також договори) після ухвалення передають префекту або супрефекту. Виняток становлять лише рішення з питань внутрішнього поточного управління [5, с. 80–81].

Префект може тимчасово усунути мера від виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням функцій держави, в разі неналежного їх виконання. Тимчасово усунути мера від виконання всіх обов'язків може лише Міністерство внутрішніх справ, а із займаної посади його можна звільнити виключно на підставі урядового декрету.

Найінтенсивнішою взаємодіє між префектом та органами місцевого самоврядування є під час бюджетного процесу на різних рівнях, і відбувається вона в таких формах:

- визначення дати подання проекту бюджету на наступний рік. При цьому у випадку порушення представницьким органом відповідних термінів префект має право звернутися до Регіональної рахункової палати з клопотанням про внесення нею самостійних пропозицій до місцевого бюджету, контроль за виконанням яких покладено на префекта;
- встановлення вимог щодо збалансованості місцевого бюджету. Префект має право протягом 30 днів звернутися з клопотанням до Регіональної рахункової палати, яка у випадку визнання відповідних зауважень обґрунтованими порушує питання про їх врахування представницькими органами;
- врахування в місцевих бюджетах обов'язкових витрат, визначених для кожного рівня Адміністративним кодексом Франції з місцевого самоврядування (для комун – фінансування дитячих садків і допомога приватним школам, для департаментів – фінансування соціальних витрат і роботи шкільного транспорту й коледжів, для регіонів фінансування ліцеїв, підтримка приватних вищих освітніх закладів тощо);
- контроль за виконанням місцевих бюджетів. На рівні регіону представницьким ор-

ганом самоврядування є регіональна рада на чолі зі своїм Президентом, яка обирає свій виконавчий орган – регіональну адміністрацію. Вищою посадовою особою регіональної адміністрації є генеральний директор регіональних служб, відповідальній безпосередньо перед президентом регіональної ради [4, с. 248].

Державу на регіональному рівні представляє урядовий комісар. Цю посаду автоматично отримує префект департаменту, на території якого розташовано адміністративний центр регіону. До його повноважень належать контроль за рішенням регіональних органів місцевого самоврядування та координація через Конференцію регіону діяльності префектур.

Основу місцевих бюджетів у Франції становлять:

1. Засоби міжбюджетного вирівнювання (трансфертів) двох видів: а) глобальна (єдина) дотація функціонування – надають зі спеціального фонду трансфертів для органів місцевого самоврядування великим комунам і департаментам; б) компенсаційна дотація з ПДВ – надають із відповідного Компенсаційного фонду ПДВ, кошти якого спрямовують на інвестиції територіальних колективів, тобто лише на операції, спрямовані на власний розвиток.
2. Місцеві податки.
3. Позики.
4. Доходи від використання власності та надання послуг.

Крім того, у Франції з метою ефективнішої концентрації бюджетних коштів широко використовують механізми кооперації адміністративно-територіальних одиниць.

На рівні комун такими механізмами є:

- синдикати комун, які можуть бути одночи багатоцільовими. Це об'єднання комун, які при цьому зберігають свою повну юридичну самостійність;
- утворення округів (або дистриктів) як більш високої форми інтеграції комун. З 1959 р. утворення таких об'єднань дозволено міським комунам, а з 1970 р. – і сільським;
- формування міських співтовариств, що здійснюються в межах агломерацій. Цю форму запроваджено в 1966 р., її здійснює уряд у примусовому порядку.

Оскільки дистрикти та міські співтовариства мають статус юридичних осіб, а законом від 1999 р. для них було розроблено окрему систему оподаткування, є підстави навіть розглядати їх як самостійний рівень самоврядування поряд із основними раніше зазначеними.

Формами співпраці департаментів, у свою чергу, є:

- міждепартаментські конференції – нерегулярні зустрічі, що скликають за ініціативою зацікавлених департаментів;

- спільні міждепартаментські органи, до складу яких можуть входити представники не лише департаментів, а й комун;
- асоціації департаментів – найвищі форми об'єднання, що набули статусу юридичних осіб. У зв'язку зі створенням регіонів втратили необхідність в існуванні.

Французьке законодавство передбачає максимальне розмежування сфер компетенції держави та її виконавчої влади, з одного боку, й місцевого самоврядування – з іншого.

Найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може безпосередньо впливати на кадрові процеси в мерії. Отже, на відміну від м. Київ, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як виняток.

Висновки. Таким чином, проблему відносин між органами місцевого самоврядування та державою у Франції вирішують на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу.

Місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави та, як правило, не беруть на себе обов'язки виконавчих органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій представницькими установами формуються виконавчі органи.

Найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з погляду законності, а щодо повноважень, делегованих державою, – з погляду доцільності та ефективності ухвалених рішень.

Типовими проблемами Франції залишаються брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних територій. Останнє на практиці зумовлює суперечність між принципом рівності територіальних громад і необхідністю надання певних бюджетних переваг слабким громадам з метою вирівнювання життєвих стандартів їхніх мешканців, а також між фінансовою автономією та фактичною централізацією міжбюджетних відносин.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія про місцеве самоурядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
2. Рекомендація № R (98) 12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади (прийнята 18.09.1998 р. на 64-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slgco-e.org.ua.
3. Асанов А. Світовий досвід вирішення проблеми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування / А. Асанов // зб. наук. праць Української академії державного управління / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 ч. – Ч. II. – С. 12–16.
4. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матер. та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 245–261.
5. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції / Ж.-Ф. Девемі // Збірник наукових праць Української академії державного управління / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 ч. – Ч. II. – С. 77–82.
6. Поже Ж.-Л. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України / Ж.-Л. Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. ред. М. Пухтинський. – Київ : Атіка-Н, 2006. – С. 350–358.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2016.

Старушенко Е. А. Усовершенствование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Украине на основе использования опыта Франции

В статье проанализирован современный европейский опыт взаимодействия органов местной публичной власти на примере Франции.

Ключевые слова: местные государственные администрации, органы местного самоуправления, префект, департамент, децентрализация, местный бюджет.

Starushenko H. Improvement of Co-Operation of Public and Local Self-Government Authorities in Ukraine on the Basis of Experience of France

Modern European experience of co-operation of local public government bodies is analysed on the example of France. At 1972 here was the begun process of деконцентрації – creation of regions that were units for realization of planning of economic development of country. in 1982 Acts were passed in relation to decentralization.

According to a new legislation the system of supervision was liquidated from the side of the state and replacement her control of legality of decisions; the inculcated self-government is at regional level. Regions that were exceptionally state units got status of competent territorial company next to communes and departments; activity of department advices was fully shown out from under control of corresponding prefects; within the framework of decentralization authority of communes is extended. To the traditionally executable by them functions (civil registration, municipal police, social services, maintenances of the state of roadnet, educational and cultural activity) plenary powers were added in the sphere of the municipal (in particular, earth) planning, and also co-operating with enterprise structures in relation to the grant of social services.

Key words: local state administrations, organs of local self-government, prefect, department, decentralization, local budget.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.862.4

C. В. Ларін

асpirант
Національна академія державного управління при Президентові України
м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблемні питання дослідження формування та захисту національних цінностей у сфері національної безпеки України. Обґрунтовано, що національні цінності є важливою теоретико-методологічною проблемою державного управління. Зазначено, що розвиток теорії та практики державного управління у сфері національної безпеки потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні, в контексті їх ціннісного змісту. Адже формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів, визначено стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади. Однак зауважено, що впродовж років незалежності в Україні політична еліта традиційно приділяє увагу, головним чином, формуванню пріоритетів стратегії соціально-економічного та політичного розвитку крізь призму тих чи інших зовнішньополітичних уподобань (орієнтацій), які постійно змінювалися під гаслами "багатовекторної політики", що негативно впливає на формування та захист національних цінностей України, зокрема у сфері національної безпеки.

Ключові слова: цінності, національні цінності, національні інтереси, національна безпека, державне управління, національна ідентичність, український народ.

Формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади. На жаль, зроблений нами аналіз дає змогу стверджувати, що виконанню цього завдання в Україні органи державної влади приділяють недостатньо уваги. Як наслідок, замість ґрунтовного суспільного обговорення, наукового дослідження умов формування національних цінностей України й практичних аспектів їх подальшого розвитку та захисту довгий час науковці досить безрезультатно концентрували увагу на формуванні концепції національної ідеї, чомусь не беручи до уваги, що суттю вказаної ідеї є саме практичні аспекти розвитку та захисту національних цінностей, а ЗМІ, Інтернет тощо пропонували невибагливі ток-шоу та політичні дискусії "незалежних" політологів та експертів навколо "смажених" фактів. Дійшло до того, що навіть на законодавчому рівні відбулося ототожнення понять "національні цінності" та "національні інтереси" [3].

Мета статті – дослідити теоретико-методологічні засади формування та захисту національних цінностей як пріоритетного

напряму державного управління у сфері національної безпеки.

Невзажаючи на те, що Україна знаходиться на переломному етапі свого історичного розвитку, навіть у фундаментальних працях, присвячених стратегічним пріоритетам її розвитку, проблему визначення сутності, механізмів, принципів, закономірностей та особливостей формування національних цінностей як головної передумови забезпечення цілісності суспільства, його стабільного та прогресивного розвитку практично не згадують [1; 2]. Те саме можна стверджувати й щодо дослідження взаємозв'язку національних цінностей з національними інтересами та цілями. Отже, теоретико-методологічні питання щодо умов формування та захисту національних цінностей як однієї із визначальних передумов ефективного державного управління у сфері національної безпеки, забезпечення цілісності суспільства, його стабільного й прогресивного розвитку є малодослідженими.

Певною мірою є підстави стверджувати, що національні цінності – це своєрідна інтегральна сукупність цінностей (ідеалів, ідеологічних орієнтацій, уявлень про те, що є найціннішим у матеріальному та соціально-му вимірах) особистості, соціальних груп, суспільства та держави [1; 4]. Очевидно, що вказана сукупність є стрижнем, навколо якого має формуватися державна полі-

тика, передусім у сфері національної безпеки. Разом з тим, упродовж років незалежності в Україні політична еліта традиційно приділяє увагу, головним чином, формуванню пріоритетів стратегії соціально-економічного та політичного розвитку крізь призму тих чи інших зовнішньополітичних уподобань (орієнтацій), які постійно змінювалися під гаслами "багатовекторної політики". Звичайно, належне обґрунтування пріоритетів політичної та соціально-економічної стратегії є принциповим завданням, від успішного вирішення якого залежить прогресивний розвиток суспільства та успіх державного будівництва, але за умови, що вказані пріоритети будуть передбачати розвиток і захист національних цінностей, оскільки в історії існують приклади, коли навіть втрата державності не призводить до загибелі всієї нації. Таким прикладом є єврейська нація, якій, не зважаючи на втрату власної держави, вдалося зберегти упродовж багатьох століть свої національні цінності, передусім духовні, що стало одним із ключових чинників досить швидкого відродження державності. Те саме можна стверджувати стосовно європейських націй. Сьогодні це політичні утворення, що складаються з людей, які твердо вірять, що їх об'єднують певні ознаки, зокрема: походження, історичний досвід, територія, мова та багато інших, за допомогою яких вони себе ідентифікують і розуміють, що знищення вказаних ознак є загрозою їх існуванню.

На українських теренах має місце світоглядна розпорощеність суспільства та його елітарного прошарку, в основі якої – система криза суспільних цінностей. На Заході подібні кризи називають "кризою ідентичності". Це є реальною загрозою національної безпеці, оскільки вказані цінності відіграють роль домінант у визначенні магістральних напрямів національного розвитку. Тому задоволення потреб духовного й соціально-економічного розвитку українського суспільства, зміцнення державного суверенітету, збереження територіальної цілісності України, вирішення низки інших питань у сфері національної безпеки мають базуватися на національних цінностях. Формування вказаних цінностей відбувалося під впливом культурно-історичних і соціально-економічних особливостей розвитку українського етносу та становлення Української держави. Здійснений нами аналіз дає змогу стверджувати, що серед зазначених особливостей заслуговують на увагу такі [2; 4; 5–7]:

- по-перше, на розвиток українського етносу суттєво впливає релігійний чинник;
- по-друге, українське суспільство складається з двох взаємопов'язаних компонентів: автохтонного українського етносу, витоки якого сягають давнини, й представників численних етнічних меншин і груп, тому його етнічна структура

є досить різноманітною й сьогодні перебуває в стані динамічного розвитку. Інструментом у цьому випадку є виважена етнокультурна політика держави, розробка та впровадження якої має бути одним із пріоритетних завдань органів державної влади в контексті забезпечення безпечної розвитку суспільства та держави;

- по-третє, принциповою особливістю становлення України є те, що на її території упродовж останніх століть формувалися своєрідні геополітичні межі провідних світових цивілізацій. Так, у зв'язку зі входженням свого часу західних областей України до складу Австро-Угорської імперії та Польщі виникла межа між західнохристиянською та східнохристиянською цивілізаціями. Наявність мусульманського анклаву пов'язана з історичною долею кримськотатарського народу. Водночас в Україні довгий час формувався анклав представників юдейської цивілізації. Їх значний вплив на духовні та суспільні цінності титульної нації та інших етносів не підлягає сумніву й безумовно заслуговує на детальне та ґрунтовне дослідження);
- по-четверте, український народ завжди мав свою Вітчизну, але реально зміг здобути незалежність унаслідок розпаду СРСР. При цьому Україна продовжує перебувати в центрі зосередження міждержавних суперечностей, те чи інше вирішення яких має для Заходу та Сходу, а також багатьох країн стратегічне значення. Ці інтереси та суперечності зумовлені низкою чинників, зокрема вигідним географічним положенням України в центрі Європи, особливостями культурно-цивілізаційного розвитку, національними природними ресурсами. Вказані чинники лежать в основі намагання з боку інших країн отримати стратегічний контроль над територією, ресурсами та населенням України.

У контексті сказаного варто зазначити, що досить поширеною є думка про те, що українці не змогли відстояти незалежність через нездатність забезпечити власну безпеку. Значною мірою це справедливо. Неспроможність української еліти в умовах постійного зовнішнього тиску усвідомити національні цінності та об'єднатися навколо них у боротьбі за державний суверенітет є однією з причин того, чому так довго Україна не могла здобути та відстояти свою незалежність. Об'єктивно вказаний чинник має місце й сьогодні, що є додатковим аргументом актуальності вирішення низки проблем, пов'язаних із усвідомленням сутності, розвитком та захистом національних цінностей. Але справедливим є й те, що українська земля просякнута кров'ю тих, хто упродовж віків боровся за її незалежність;

- по-п'яте, так склалося історично, що з 1914 р. і фактично до середини 50-х рр. ХХ ст. на території України відбувалися події, які можна розглядати як поєдання елементів світової, української, громадянської та національно-визвольної воєн. У результаті загострилися регіональні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні та інші суперечності стосовно національних ідеалів, історичних і духовних цінностей. Більше того, в 2014 р. через різні причини, зокрема через активну участь інших країн, їм було надано нового імпульсу, через що суперечності трансформувалися у збройний конфлікт – спочатку в Автономній республіці Крим, а потім у Донецькій та Луганській областях. Через це українська нація зазнала й зазнає непоправних фізичних втрат і духовних страждань. Крім того, варто акцентувати на тому, що вона пережила геноцид-голодомор, організований радянською владою в 30-ті рр. ХХ ст., і на неї негативно впливає стан природного середовища, який катастрофічно погіршується. Тому українська нація й досі не може відновити свої духовні та фізичні сили, що врешті-решт стало трансформуватися в невизначеність, нерішучість, непослідовність еліти щодо вибору принципових напрямів забезпечення національної безпеки, а також конформізм певної частини населення щодо захисту національних інтересів. Очевидно, що все це доповнюює негативну палітру можливих конфліктних ситуацій у процесі формування та захисту національних цінностей;
- по-шосте, після Другої світової війни до складу України як суб'єкта держави – переможниці (СРСР) увійшло більшість українських етнічних земель, а в 1954 р. було приєднано Крим. Проте не є великою таємницею, що в сусідніх країнах існують досить неоднозначні погляди щодо сухопутних і морських кордонів України. З іншого боку, умовно кажучи, "територіальна архітектура" сучасної України є досить крихкою, оскільки вона стала результатом досягнутих домовленостей лідерів 3-х союзних держав у Другій світовій війні: Й. Сталіна (СРСР), Ф. Рузельта (США) та У. Черчіля (Великобританія) на Ялтинській конференції (1945 р.). Сьогодні ці країни (Російська федерація як спадкоємиця СРСР в ООН) є постійними членами Ради безпеки ООН, і не можна охарактеризувати стосунки між ними, як дружні. Кожна з цих країн має право вето на рішення ООН, яке стосується міжнародного миру та безпеки. Тому при значних geopolітичних трансформаціях між ними неминуче виникнуту антагоністичні суперечності, в яких Україна, передусім через своє геостратегічне розташування, стане своєрідним "яблуком розбрата". Є всі підстави стверджувати, що з великою ймовірністю наслідки цього для України можуть бути досить трагічними, оскільки за таких умов загострення суперечностей на територіальному ґрунті виникне практично на будь-якій ділянці державного кордону України. Це зумовлює необхідність підвищення уваги не тільки до забезпечення воєнної безпеки держави та постійної готовності до можливого тиску з боку сусідів, спрямованого проти суверенітету й територіальної цілісності України, а й до будь-яких провокаційних дій, які мають на меті перекручування подій історичного минулого, приниження місця та ролі України в міжнародній спільноті, формування зневажливого ставлення до її культурної спадщини;
- по-сьоме, політика колишнього СРСР, спираючись на традиційно високий науковий і технологічний потенціал України, сприяла тому, що на її території було створено перші в світі міжконтинентальні ракети, освоєно виробництво інших високотехнологічних систем. Загальні відомими є її досягнення світового рівня в галузі транспортного, літако-, кораблебудування, медицини тощо. Але більшість освоєних Україною технологій у промисловості та сільському господарстві пов'язані з підвищеним ризиком. Прикладами цього є аварія на ЧАЕС, велика кількість аварій у вуглевидобувній промисловості, стан, у якому перебувають виробничі потужності багатьох підприємств хімічної та металургійної промисловості, тощо. Вказані чинники зумовлюють кардинальне й невідкладне переосмислення та принципову зміну відносин у системі "людина – природне середовище". При цьому природне середовище не тільки має бути проголошено як національна цінність України, а мають бути створені ефективні комплексні механізми його відтворення та захисту, які, на жаль, сьогодні відсутні;
- по-восьме, Україна, де-юре будучи одним із засновників ООН, де-факто тривалий час не була самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Тому на час здобуття державного суверенітету Україна об'єктивно не могла мати висококваліфікованих фахівців у сфері стратегічного планування та управління, в тому числі у сфері національної безпеки. Питання оборони, розвідки, зовнішніх відносин тощо за часів СРСР вирішували в Москві. Крім того, були відсутні демократичні традиції, управлінська культура, основи сучасного інформаційного суспільства, а також мала місце світоглядно-цінісна та конфесійна розпорощеність українського суспільства. За таких умов при розробці та прийнятті принципово важливих державно-управлінських рішень політична

доцільність, результати "дискусій" на різних політичних ток-шоу, пропозиції "незалежних" експертів тощо швидко набули пріоритету порівняно з науково обґрунтованими рекомендаціями вчених. Тому під час державотворення не було забезпеченено єдності стратегічних орієнтирів національного розвитку та рекомендацій, розроблених науковцями. На жаль, є підстави стверджувати, що українській політичній еліті й сьогодні нерідко притаманне недопустимо одновимірне розуміння чинників, які визначають фундаментальні основи формування національних цінностей та забезпечення їх захисту. З огляду на це, не зважаючи на певні зрушення, ключовим завданням залишається підготовка висококваліфікованих фахівців-управлінців для стратегічної ланки державного управління;

– по-дев'яте, важливою умовою створення та захисту національних цінностей є суспільно-політична та соціально-економічна стабільність, яка значною мірою є результатом плідної співпраці Голови держави, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Але в Україні проблема полягає в тому, що, як і в інших пострадянських країнах, інститути влади, як і раніше, психологічно не готові для визнання іншої влади як рівноцінної собі, оскільки носіями влади є особи з менталітетом, сформованим в авторитарних умовах управління, який вимагає безумовного підпорядкування. Крім того, після здобуття незалежності розпочалася жорстока боротьба щодо того, як розпорядитися накопиченими за радянських часів матеріальними та культурними цінностями, а фактично – як їх привласнити. Яскравими прикладами цього були нескінченні суперечки між законодавчою, виконавчою владою та Президентом України, особливо за часів президентства В. Ющенка (2004–2009 рр.), та безперервні зміни Уряду впродовж років незалежності. При цьому як зазначені суперечності, так і зміна урядів мали чіткий "ціннісний вимір", тобто вказані інститути влади явно чи неявно демонстрували своє уявлення щодо того, які цінності необхідно розвивати та зберігати, а які – є "зайвими у світлу майбутньому", стосовно якого у них часто були також діаметрально протилежні думки. Безумовно, це чинить негативний вплив на формування та захист національних цінностей, що виявляється в постійних змінах пріоритетів державної політики, спробах кардинально переглянути роль і місце історичних постатей минулого тощо.

Таким чином, Україна об'єктивно сформувалася як полієтнічна, мультикультурна та поліконфесійна держава, на території

якої через міждержавні суперечності, вирішення яких має для інших країн стратегічне значення, утворилися анклави та пролягли межі провідних світових цивілізацій, а релігійний чинник відіграє скоріше деструктивну, ніж консолідаційну роль у формуванні української нації. Ці чинники зумовили загострення регіональних, міжетнічних, міжконфесійних, політичних та інших суперечностей, які призвели до величезних людських та матеріальних втрат і виснажили духовні та фізичні сили української нації. При цьому Україна має бути постійно готовою до загроз територіальній цілісності та провокацій, спрямованих на приниження її ролі у світі, формування зневажливого ставлення до її національних цінностей, зокрема культурно-історичної спадщини. Але в політичній еліті та населення до сьогодні спостерігається поверхове розуміння чинників та їх взаємозв'язків, які впливають на формування національні цінності, а також нерішучість, непослідовність і конформізм при захисті вказаних цінностей.

Висновки. Із викладеного вище доходимо висновку, що сутність світоглядних проблем формування та захисту національних цінностей у полієтнічній, мультикультурній та поліконфесійній Україні полягає не у відсутності загальноприйнятій для суспільства національної ідеї, а в марніх спробах її відшукати, орієнтуючись то виключно на цінності "західно-християнського світу", то "православного світу", то на сучасні інтерпретації цінностей сивої давнини. Очевидно також, що основ ринкової економіки та ліберальної демократії, незважаючи на їх принципову важливість для подальшого розвитку держави, виявилося також замало, щоб вони стали чинником, що мобілізує та консолідує суспільство, для вираження національної самобутності, характеру, звичаїв, традицій українського народу, тобто усвідомлення матеріальних і соціальних аспектів національної ідентичності, з урахуванням яких і мають визначатися пріоритети політики національної безпеки.

На основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей та умов розвитку України можна сформулювати такий перелік фундаментальних складових національних цінностей: релігійність; поліконфесійність; полієтнічність; мультикультурний простір; традиційні сімейні цінності; територіальна цілісність; природні ресурси; природне середовище; науково-освітній потенціал; науково-технічний потенціал; державний суверенітет; культурні надбання народу України; матеріальні надбання народу України, зокрема економічний потенціал; визначальні риси національного характеру, до якого належать працелюбність, толерантність, доброзичливість, миролюбність, самовідданість при захисті Батьківщини, загострене почуття соціальної справедливості, колек-

тивізм, демократизм; схильність зберігати традиції; демократичні інститути як передумова забезпечення рівноправності народів, які населяють Україну, та прогресивного суспільно-політичного розвитку.

Очевидно, що за способом формування та існування вказані складові національних цінностей можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні, індивідуальні та групові, суспільні та державні, довготривалі, фактично "вічні", роль яких, наприклад, виконують пануючі в суспільстві релігійні норми і традиції, та відносно тимчасові, ті, що на певному історичному етапі набувають ознак пріоритетності з огляду на необхідність зосередження зусиль суспільства та держави на їх захисті (наприклад, це можуть бути: економічний суверенітет, територіальна цілісність, традиційні сімейні цінності). Тому вказані питання мають бути предметом подальших широкомасштабних досліджень, без яких неможливо сформувати ефективну систему захисту національних цінностей як один із інструментів вирішення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел

1. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; Київ : Кондор, 2007. – 616 с.
2. Глобальна та національна безпеки : підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Київ : НАДУ, 2016. – 784 с.
3. Закон України "Про основи національної безпеки України" : Верховна Рада України. – від 19.06.2003 № 964-IV.
4. Безпека сталого розвитку України: побудова в умовах глобальних викликів: монографія / за ред. В. О. Ананьїна. – Київ : ІСЗІ НТУУ "КПІ", 2009. – 271 с.
5. Сергійчук В. І. Етнічні межі та менталітет українського народу : монографія / В. І. Сергійчук. – Київ : Укр. видав. спілка, 2000. – 430 с.
6. Карлова В.В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості: монографія / В.В. Карлова. – Київ : НАДУ, 2012. – 396 с.
7. Карлова В.В. Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії [Електронний ресурс] / В. В. Карлова. – Режим доступу: academy.gov.ua. ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf.
8. Україна: хронологія розвитку // НАН України. Інститут археології. – Т. 2. – Київ : КРІОН, 2009. – 544 с.
9. Україна: хронологія розвитку / відп. ред. О. Григор'єва, наук. ред. С. Кульчицький. – НАН України. Інститут історії України. – Т. 3. – Київ : КРІОН, 2009. – 696 с.
10. Горобець В. М. Україна: десятиліття "золотого" спокою та доба революційного збурення. 1638–1650./ В. М. Горобець. – Київ: КРІОН, 2012. – 239 с.
11. Україна: хронологія розвитку / ред. кол.: В. А. Смолій, С. В. Кульчицький, В. М. Горобець, О. П. Реєнт, О. В. Русіна, О. В. Юркова. – НАН України. Інститут історії України. – Т. 6. – Київ : КРІОН, 2011. – 832 с.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016.

Ларин С. В. Теоретические аспекты исследования формирования и защиты ценностей Украины

В статье рассмотрены проблемные вопросы исследования формирования и защиты национальных ценностей в сфере национальной безопасности Украины. Обосновано, что национальные ценности являются важной теоретико-методологической проблемой государственного управления. Отмечено, что развитие теории и практики государственного управления в сфере национальной безопасности требует углубленных самостоятельных исследований процессов, которые происходят в Украине, в контексте их ценностного содержания. Ведь формирование активной жизненной позиции личности, направленной на защиту и развитие национальных ценностей, которые, как известно, являются основой для формирования национальных интересов, является стратегическим приоритетом в деятельности органов государственной власти. Однако замечено, что на протяжении лет независимости в Украине политическая элита традиционно уделяет внимание, главным образом, формированию приоритетов стратегии социально-экономического и политического развития сквозь призму тех или иных внешнеполитических предпочтений (ориентаций), которые постоянно менялись под лозунгами "многовекторной политики", что негативно влияет на формирование и защиту национальных ценностей Украины, в частности в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: ценности, национальные ценности, национальные интересы, национальная безопасность, государственное управление, национальная идентичность, украинский народ.

Larin S. Theoretical Aspects of Research Development and Protection of National Values of Ukraine

The social environment, personal needs, cultural and historical traditions, in combination largely determine the attitudes of the person, its valuable orientations, since this position determines a particular orientation in the environment, the attitude of the people, the socio-political system, the installation of the willingness to perform certain actions in a certain way to emotions and the like.

Given this formation of the individual particular ideology, exploration of diverse knowledge, acquiring social and professional skills with the aim of bringing to the active work and social-political activities and the harmonious development of interpersonal relations in the context of ensuring the safety of the individual and society is an urgent task. Therefore, the formation of active life position of a personality aimed at the protection and development of national values which is the basis for the formation of national interests, must be a strategic priority for public authorities. Unfortunately, our analysis suggests that to accomplish this task in Ukraine, the state authorities do not pay enough attention. As a consequence, instead of a thorough public discussion, research of conditions of formation of national values of Ukraine and practical aspects of their further development and protection for a long time scientists rather unsuccessfully focused on the formation of the concept of the national idea, for some reason, not taking into account that the essence of the mentioned ideas is the practical aspects of development and protection of national values, media, Internet and the like, offered unpretentious talk-shows and political discussion "independent" political analysts and experts around the "fried" facts. It got to the point that even at the legislative level has been identification of the concepts of "national values" and "national interests" [3].

The aim of the article is the research of conditions of formation and protection of national values that will contribute to the study of theoretical and methodological grounds of the problem of the protection of national values as a priority direction of state management in the sphere of national security.

As the result of the research [1; 2] we came to the conclusion that despite the fact that Ukraine is at a critical juncture in its historical development even in the basic works dedicated to the strategic priorities of its development, the problem of defining the nature, mechanisms, principles, regularities, and peculiarities of formation of national values as the main prerequisites of ensuring of integrity of society, its stable and progressive development is hardly mentioned. The same can be argued regarding the study of the relationship of national values with national interests and goals. That is, theoretical and methodological issues regarding the formation and protection of national values as one of the key prerequisites for effective public administration in the sphere of national security, integrity of society, its stable and progressive development are unexplored.

The essence of the philosophical problems of formation and protection of national values in a multi-ethnic, multicultural and multi-confessional Ukraine is not a lack of conventional society national idea, and in a vain attempt to find her, focusing it solely on the value of "Western Christian world", the "Orthodox world", the modern interpretation of the values of antiquity. It is also evident that the principles of the market economy and liberal democracy, despite their fundamental importance for the further development of the state, were also not enough to become a factor that mobilizes and consolidates society, for the expression of national identity, character, customs, and traditions of the Ukrainian people, the knowledge of the material and social aspects of national identity which have to decide the priorities of national security policy.

In our opinion, by analyzing ideological, cultural, historical, socio-economic, geographic, demographic features and conditions of development of Ukraine it is possible to formulate the following list of fundamental components of national values: religious; poly-confessional; multicultural; traditional family values; territorial integrity; natural resources; natural environment; scientific and educational potential, scientific and technical potential; state sovereignty; the cultural heritage of the Ukrainian people; the material wealth of the people of Ukraine, in particular economic potential; defining features of the national character which includes hard work, tolerance, kindness, peacefulness, the dedication in the defense of the Motherland, a keen sense of social justice, collectivism, democracy, the tendency to preserve traditions; democratic institutions as a prerequisite of equality of the peoples of Ukraine and progressive socio-political development.

From the above we come to the conclusion that according to the method of formation and existence of these components of national values can be classified as objective and subjective, individual and group, public, long-term, in fact, "eternal", which, for example, perform the dominant religious norms and traditions, and relatively temporary and that a definite historical stage gain characteristics of priority given the need to focus society and the state in their protection (for example, it can be: economic sovereignty, territorial integrity, traditional family values). Therefore, these issues should be the subject of further large-scale studies, without which it is impossible to form an effective system of protection of national values as one of the tools for solving complex problems of national security.

Key words: values, national values, national interests, national security, public administration, national identity Ukrainian nation.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

C. O. Бондаренко

здобувач
Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого
м. Харків

СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У статті проаналізовано юридичну сутність суб'єктивних прав платників податків. Зроблено спробу віднайти новий концептуальний підхід щодо юридичної природи суб'єктивних прав платників податків. У результаті зроблено висновок, що суб'єктивне право платників податків – це єдність його соціальних і юридичних ознак, а визнання соціальності суб'єктивного права є сприйняттям його не лише як юридичного явища, а й як соціально-юридичного. Зазначено, що це має стати основою для новітньої концепції прав платників податків в умовах тих перетворень, що відбуваються в Україні, оскільки лише такий підхід буде придатним для забезпечення безперешкодної реалізації платниками податків своїх прав.

Ключові слова: платник податків, суб'єктивне право, соціальність суб'єктивного права, позитивація права, забезпечення права.

Однією з найсуттєвіших і найскладніших проблем є відносини між платниками податків і державою. Це, зокрема, зумовлено тим, що в Україні на конституційному рівні закріплено головний обов'язок держави – утвердження, забезпечення прав і свобод людини, який де-далі частіше порушують. Ефективна податкова діяльність держави залежить від належного функціонування податкового механізму, в якому має бути досягнуто баланс інтересів суб'єктів податкових правовідносин, а саме, з одного боку, держави, яку в податкових правовідносинах представляють уповноважені органи державної влади та управління, а з іншого – платників податків. Тому визначення правового механізму забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних прав суб'єктів податкових правовідносин, а особливо платників податків, належить до найбільш актуальних проблем у соціально-економічному й політичному житті суспільства.

Фундаментом для наукового осмислення цього питання є праці таких учених, як: К. Г. Костікова [1], М. П. Кучерявенко [2], О. А. Куций [3], Ю. В. Оніщук [4], М. О. Перепелиця [5], С. Є. Смірних [6], Н. І. Хімічева [7] та ін. Разом із цим, проблема суб'єктивних прав платників податків ще вимагає свого подальшого теоретичного обґрунтування та практичного впровадження.

Тому **метою статті** є намагання виробити концептуальні основи для нового підходу до розуміння суб'єктивних прав платників податків в Україні шляхом аналізу існуючого стану реалізації останніми своїх прав

і звернення до досвіду країн із розвиненою економікою щодо визначеності проблеми.

Із прийняттям Податкового кодексу України (далі – ПК) [8] перелік суб'єктивних прав платників податків значно розширився порівняно із Законом України “Про систему оподаткування” (втратив чинність із прийняттям ПК), але навіть встановлення широкого переліку прав не означає беззаперечну та безперешкодну їх реалізацію. На цьому шляху в платників податків виникає чимало проблем, та й сам перелік суб'єктивних прав не позбавлений недоліків.

Так, згідно із ст. 17 ПК, платник податків має право: 1) безоплатно отримувати в контролюючих органах, у тому числі й через мережу Інтернет, інформацію про податки та збори й нормативно-правові акти, що їх регулюють, порядок обліку та сплати податків та зборів, права та обов'язки платників податків, повноваження контролюючих органів та їх посадових осіб щодо здійснення податкового контролю; 2) представляти свої інтереси в контролюючих органах самостійно, через податкового агента або уповноваженого представника; 3) обирати самостійно, якщо інше не встановлено цим Кодексом, метод ведення обліку доходів і витрат; 4) користуватися податковими пільгами за наявності підстав у порядку, встановленому цим Кодексом; 5) отримувати відстрочення, розстрочення сплати податків або податковий кредит у порядку й на умовах, встановлених цим Кодексом; 6) бути присутнім під час проведення перевірок і надавати пояснення з питань, що виникають під час таких перевірок, ознайомлюватися та отримувати акти (довідки)

перевірок, проведених контролюючими органами, перед підписанням актів (довідок) про проведення перевірки, в разі наявності зауважень щодо змісту (тексту) складених актів (довідок) підписувати їх із застереженням і подавати контролюючому органу письмові заперечення в порядку, встановленому цим Кодексом; 7) оскаржувати в порядку, встановленому цим Кодексом, рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб), надані контролюючими органами податкові консультації; 8) вимагати від контролюючих органів проведення перевірки відомостей та фактів, що можуть свідчити на користь платника податків; 9) на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, крім випадків, коли це прямо передбачено законами; 10) на залік чи повернення надміру сплачених, а також надміру стягнутих сум податків і зборів, пені, штрафів у порядку, встановленому цим Кодексом; 11) на повне відшкодування збитків (шкоди), заподіяних незаконними діями (бездіяльністю) контролюючих органів (їх посадових осіб), у встановленому законом порядку; 12) за методикою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та митну політику, вести облік тимчасових та постійних податкових різниць та використовувати дані такого обліку для складання декларації з податку на прибуток; 13) інші права, передбачені законом (п. 17.2 ПК).

Одразу викликає запитання формулювання "інші права, передбачені законом", оскільки ПК, крім ст. 17, не встановлює більше ніяких додаткових прав платників податків, тоді як підзаконні нормативно-правові акти деякі все-таки закріплюють, пріміром, Порядок електронного адміністрування податку на додану вартість [9] у п. 9 встановлює, що платник податку має право зареєструвати податкові накладні та/або розрахунки коригування в Реєстрі на суму податку, визначену за формулою, що наводять у цьому Порядку. У зв'язку з цим виникає справедливе запитання: про який "закон" ідеться у ст. 17.2 ПК? Вбачається, що права платників податків можуть встановлювати не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, оскільки, згідно із ст. 67 Конституції України, закони визначають лише порядок сплати та розміри податків і зборів. Тому доцільніше встановити, що платники податків мають й інші права, що передбачено законодавством. Конституційний суд України у своєму рішенні від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 [10] встановив, що термін "законодавство" досить широко використовують у правовій системі перева-

жно в значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує І Конституція України (ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживяють у різних значеннях: в одних мають на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, до поняття "законодавство" включають як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Вважаємо, що відносно встановлення прав платників податків має значення саме останнє (широке) розуміння категорії "законодавство".

Доцільно звернути увагу на те, що, поряд із власне податковими правами (саме ті, які й мають бути закріплені в ПК), законодавець передбачив і "не суто" податкові права платників податків. По-перше, для реалізації деяких прав необов'язково бути платником податків, пріміром, коли йдеться про можливість оскарження дій та рішень контролюючих органів чи їх посадових осіб, оскільки можливість звертатися до суду закріплено Конституцією України, тому такий загальний припис не обов'язково дублювати в ПК, оскільки це конституційне право кожної особи. По-друге, реальне закріплення суб'єктивного права платника в певному протистоянні з податковим органом зумовлює наявність відповідного обов'язку податкового органу та підстави для відповідальності в разі невиконання останніх. Так, у платників податків є право отримувати інформацію в посадових осіб контролюючих органів, але ст. 21 ПК "Обов'язки і відповідальність посадових осіб контролюючих органів" не тільки не визначає наслідки невиконання ними обов'язку з надання інформації, а й взагалі не закріплює такого обов'язку.

У відносинах між платниками податків і податковими органами ПК надає перевагу останнім, наділяючи їх надмірними повноваженнями, які подекуди суперечать відповідним нормам Конституції України, що визначають загальні засади конституційного ладу, конституційні права та свободи людини й громадянина (ст. 1, 3, 8, 19, 24, 30, 31, 32). Тому необхідно вточнити права платників податків (ст. 17 ПК) та обов'язки органів податкової служби (ст. 20 та 21 ПК) з метою їх конкретизації та наповнення конкретним юридичним змістом, усунення переваг контролюючих органів перед платниками податків і недопущення можливості їх некоректного застосування.

Із цього приводу варто зазначити, що небияке значення для забезпечення безперешкодної реалізації суб'єктивних прав платників податків має позитивація права людини на податки, тобто необхідне та неминуче надання правам людини належним, загальноприйнятим у відповідній державі способом обов'яз-

кової юридичної сили, іншими словами, *визнання цих прав державою власним обов'язком*. Метою позитивації прав людини є створення належних юридичних умов для їх державно-юридичного та неюридичного захисту від порушень [11, с. 39]. Тобто, встановлюючи певне право платника податку, держава в особі посадових осіб податкових органів повинна мати відповідні обов'язки щодо виконання цього права, інакше неможливо буде досягти баланс між публічними та приватними інтересами в податкових правовідносинах. У зв'язку з цим переконані, що для нормального функціонування системи оподаткування важливим є постійне та дієве забезпечення цілковитої відповідності між об'єктивними й суб'єктивними правами платників податків.

С. Є. Смірних, розглядаючи юридичну природу суб'єктивних прав платників податків, виокремив такі їх ознаки: 1) закріплення в законодавстві про оподаткування; 2) забезпечення прав платників податків відповідними обов'язками органів державної влади та їх відповідальністю за невиконання своїх обов'язків; 3) закріплення в законодавстві про оподаткування механізму реалізації суб'єктивних прав; 4) наявність правових обмежень поведінки платників податків; 5) задоволення інтересів і потреб у результаті використання певних суб'єктивних прав платників податків; 6) виникнення з моменту народження фізичної особи – платника податків чи державної реєстрації юридичних осіб – платників податків; 7) невідчужуваність суб'єктивних прав платників податків – як закріплених, так і незакріплених – у законодавстві про оподаткування [6, с. 32]. Якщо із наведеними ознаками можна погодитися, то позицію С. Є. Смірних про те, що деякі суб'єктивні права платників податків одночасно є їх обов'язками, важко підтримати [6, с. 71]. Автор, аргументуючи свою думку, наводить приклад такого права-обов'язку, як подання податкової декларації податковим органам за місцем обліку. Із цим ми погодитися не можемо, оскільки категорія "право-обов'язок" є характеристикою такого поняття, як компетенція, що в приватному праві означає суб'єктивне право особи здійснювати правочини, а в публічному праві – це є визначені права-обов'язки суб'єкта владних повноважень щодо реалізації своїх обов'язків перед державою та права щодо зобов'язаних осіб. Тому варто погодитися із М. П. Кучерявенко, який справедливо стверджує, що наділення суб'єктивними податковими правами насамперед означає формування змісту та меж податкової правозадатності, тоді як їх здійснення виражає вже зміст дієздатності платників податків [2, с. 434]. Усе це ще раз підтверджує необхідність формування концептуально нових підходів до суб'єктивних прав платників податків.

У юридичній науковій літературі розвинутих країн чільне місце займає обговорення можливості створення концепції "прав платників по-

датків". Найбільш важливим елементом прав платників податків, на переконання вчених країн із розвиненою економікою, є право на процесуальну справедливість, тому основний акцент при розробці зазначеної концепції варто робити на демократії платників податків, зокрема конституційному праві контролювати те, як уряд збирає та витрачає податки громадян. При побудові моделей податкових систем потрібне уваги підвищена добровільна співпраця з платниками податків. Таке співробітництво може з'явитися, якщо є взаємна довіра й розуміння між платником податків і податковими органами, і якщо комплекс прав платників податків буде належним чином узаконений та захищений. Резюючи, автор стверджує, що права платників податків необхідно розглядати в більш широкому контексті прав людини, перелічених у низці міжнародних конвенцій. Зокрема, зауважено на наявності в багатьох розвинутих країнах спеціального Омбудсмена щодо захисту саме податкових прав осіб. Так, таких Омбудсменів можна поділити на загальних, які розглядають скарги щодо всіх аспектів управління, і спеціально вповноважених, які розглядають скарги лише в спеціалізованих сферах, таких як сплати податку. Прикладом першого є Парламентська комісія в Англії. Прикладами останнього можуть бути комісари, конфіденційність у Канаді та Австралії, Омбудсмен платників податків США [12, с. 166, 175].

У ПК України також зроблено спробу визначити концептуальні засади реалізації прав платників податків України через встановлення основоположних принципів оподаткування. Так, визначено, що податкове законодавство України ґрунтуються на принципах, визначених у ст. 4 цього Кодексу, серед яких названо принцип соціальної справедливості – установлення податків і зборів відповідно до платоспроможності платників податків (ст. 4.1.6 ПК). Зміст вказаного принципу частково реалізується, зокрема, у правах платників податків на отримання відстрочення, розстрочення сплати податків або податковий кредит у порядку та на умовах, встановлених цим Кодексом, та користування податковими пільгами за наявності підстав у порядку, встановленому цим Кодексом. Разом із цим, під час проведення податкової реформи Концепцією реформування податкової системи від 19.02.2007 р. [13] (Розпорядження втратило чинність на підставі Розпорядження КМ від 23.12.2009 р. № 1612-р) було встановлено, що реформування податкової системи проводитиметься за певними принципами, серед яких називали й принцип справедливості, але останній мав інший зміст, зокрема під ним розуміли "забезпечення підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрутованих соціальних пільг та привілеїв". Тобто спочатку законодавець намагався йти шляхом установлення більш широкого переліку прав саме для малозабезпечених верств населення, проте згодом відмовився від такого підходу, зрозумівші,

що належним чином реалізувати права платників податків можна лише шляхом уstanовлення податків і зборів відповідно до *платоспроможності платників податків*.

У зв'язку із цим видається доцільним, що принцип соціальної справедливості в податковому законодавстві має реалізовуватися не лише встановленням права користуватися податковими пільгами, відстроченням, розстроченням сплати податків або податковим кредитом, а й передбачивши право платників податків на зменшення податкового навантаження, оскільки на сьогодні платники податків змушені вдаватися до "механічної мінімізації" податкового навантаження: зменшується прибуток підприємства, а отже, зменшуються розмір податку на прибуток, обороти від реалізації, відповідно зменшується розмір податку на додана вартість тощо.

Податкове навантаження прийнято оцінювати відношенням усіх податків, що сплачують, до виручки від реалізації, в тому числі виручку від іншої реалізації. За офіційною методикою, в Україні термін "податкове навантаження" замінено на "податкову віддачу", однак його зміст від цього не змінюється, але, крім цього, і сама методика розрахунку податкового навантаження із наступтям чинності Податкового кодексу України не змінилася та ґрунтуються на оперуванні двома видами податків – податку на прибуток та податку на додану вартість [14].

Разом із цим, зменшення чи збільшення загального податкового навантаження можна здійснювати не тільки регулюванням розміру податкових ставок, а й шляхом збільшення чи зменшення обсягів податкових пільг для певних суб'єктів господарювання. Дослідження А. Лаффера підтверджує, що держава зобов'язана завжди проводити помірковану політику податкового тиску для забезпечення стабільних надходжень. Ця концепція спрямована на зменшення навантаження на суб'єктів оподаткування, а зростання надходжень до бюджету має відбуватися через збільшення кількості платників податків і розширення податкової бази [15, с. 113].

Висновки. Отже, основою концепції соціальної спрямованості оподаткування має стати постулат – сприяти підвищенню рівня та якості соціального забезпечення громадян, що передбачає, по-перше, соціальне страхування й забезпечення громадян та їх сімей у випадках "класичних" ризиків (хвороба, вік, безробіття, нещасний випадок тощо); по-друге, надання допомоги малозабезпеченим, багатодітним і неповним родинам, жертвам стихійних лих тощо; по-третє, заохочувальну та допоміжну підсистеми, що полягатимуть у кредитуванні осіб, які прагнуть самостійно вирішити свої соціальні проблеми у сферах побудови чи придбання житла, отримання додаткової освіти, відпочинку та ін. Отже, досягнення соціальної спрямованості оподаткування безпосередньо пов'язано із реалізацією норм Конституції України, в тому числі

обов'язку держави щодо забезпечення кожному достатнього життєвого рівня (ст. 48 Основного Закону України).

У зв'язку із цим ми переконані, що суб'єктивне право платників податків – це єдність його соціальних і юридичних ознак, причому об'єктивним моментом у ньому є соціальне начало як безпосереднє вираження матеріальних відносин, що є об'єктивно необхідним результатом конкретної діяльності участника правовідносин; у той час коли юридичним началом є суб'єктивний момент, пов'язаний із державно-правовим визнанням такого права. Тому визнання соціальної суб'єктивного права є сприйняттям його не лише як юридичного явища, а й як соціально-юридичного, оскільки суб'єктивні права – це юридичні права, що містять у собі соціальні можливості, які закладено в системі суспільних відносин і закріплено в чинному законодавстві. Суб'єктивні права поза юридичною "оболонкою" існувати не можуть, тому пізнання їх соціальної природи зумовлює осмислення механізму трансформації соціального в юридичне.

Список використаної літератури

1. Костикова Е. Г. Правовой статус налогоплательщиков-организаций : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Екатерина Геннадиевна Костикова ; Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2001. – 148 с.
2. Кучерявенко М. П. Курс налогового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2004. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 600 с.
3. Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах : дис. ... канд. наук : 12.00.07 / Олександр Артемович Куций ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 192 с.
4. Оніщик Ю. В. Правовий статус організації-платника податку : дис. ... канд. наук : 12.00.07 / Юрій Віталійович Оніщик ; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2008. – 193 с.
5. Перепелиця М. О. Правове регулювання статусу платників податків і зборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марія Олексandrівна Перепелиця ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 184 с.
6. Смирных С. Е. Субъективные права налогоплательщиков в теории и на практике / С. Е. Смирных. – Москва : Волтерс Клювер, 2009. – 176 с.
7. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. – Саратов : Изд- во Саратов. ун-та, 1979. – 222 с.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13. – № 13–14. – № 15–16. – № 17. – Ст. 112.

9. Деякі питання електронного адміністрування податку на додану вартість : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 569 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 87. – Ст. 2482.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
11. Гаврилюк Р. Необхідність і форми позитивації права людини на податки / Р. Гаврилюк // Юридична Україна. – 2014. – № 10. – С. 38–45.
12. Koji Ishimura. The State of Taxpayers' Rights in Japan / Ishimura Koji // Revenue Law Journal. – 1997. – Vol. 7. – Iss. 1. – Art. 8. – P. 164–210.
13. Про схвалення Концепції реформування податкової системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. № 56-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 13. – Ст. 481.
14. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання плану-графіка проведення документальних планових перевірок суб'єктів господарювання : Наказ Державної податкової служби України від 27.06.2012 р. № 553 // Бізнес-Бухгалтерія-Право. Податки. Консультації. – 2013. – № 28. – Ст. 58.
15. Жукевич О. Ефективність податкової системи України: принципи оподаткування та напрями реформування законодавчої бази / О. Жукевич // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 2. – С. 105–113.

Стаття надійшла до редакції 10.03.2016.

Бондаренко С. А. Социальная природа субъективных прав налогоплательщиков: постановка проблемы

В статье проанализирована юридическая сущность субъективных прав налогоплательщиков. Предпринята попытка найти новый концептуальный подход относительно юридической природы субъективных прав налогоплательщиков. В результате сделан вывод, что субъективное право налогоплательщиков – это единство его социальных и юридических признаков, а признание социальности субъективного права является восприятием его не только как юридического явления, но и как социально-юридического. Обозначено, что это должно стать основой для новейшей концепции прав налогоплательщиков в условиях тех преобразований, что происходят в Украине, поскольку только такой подход будет приемлем для обеспечения беспрепятственной реализации налогоплательщиками своих прав.

Ключевые слова: налогоплательщик, субъективное право, социальность субъективного права, позитивизация права, обеспечение права.

Bondarenko S. The Social Nature of the Subjective Rights of Taxpayers: Problem

The article is devoted to analysis of the legal character of the subjective rights of taxpayers. The author tries to find new conceptual approaches regarding the legal nature of the subjective rights of taxpayers. The result concludes that the subjective rights of taxpayers is the unity of its social and legal characteristics, and the recognition of social rights is the perception of him not only as a legal phenomenon, but as a socio-legal. This should be the basis for the modern concept of the rights of taxpayers in terms of the transformations that are happening in Ukraine, because only this approach would be appropriate to ensure smooth implementation by taxpayers of their rights.

An important concept of social orientation of taxation should be the postulate to increase the level and quality of social security of citizens, which includes, firstly, social insurance and security of citizens and their families in cases of "classical" risks (illness, age, unemployment, accident etc.); secondly, assistance to the poor, large families and single-parent families, victims of natural disasters and the like; third, encouraging and supporting subsystems that will be in lending to those who seek to solve their social problems in the areas of construction or purchase of housing, further education, leisure etc. Therefore, the achievement of social orientation of the taxation is directly connected with the implementation of the provisions of the Constitution, including the duties of the state to provide to everyone an adequate standard of living (article 48 of the Basic Law of Ukraine).

In this regard, we are convinced that the subjective rights of taxpayers – is the unity of its social and legal characteristics, and objective point, it is a social rise as a direct expression of material relations, that is objectively a necessary result of the specific activities of the participant relationships; at a time when legal beginning is the subjective aspect of state law recognition of such a right. Therefore, the recognition of social rights is the perception of him not only as a legal phenomenon, but as a socio-legal, since the subjective right is a legal right, containing the social opportunities that are inherent in the system of social relations and is enshrined in the current legislation. Subjective rights outside the legal "cover" can not exist, therefore the knowledge of their social nature leads to the understanding of the mechanism of transformation of social law.

Key words: taxpayer, substantive right, sociality of law, positivization of law, the guarantee law.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.85

T. A. Денисова

доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України
Класичний приватний університет

РЕСУРСНІ МОЖЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті проаналізовано витоки й процеси реформування кримінального та кримінально-виконавчого законодавства України. Розкрито порядок застосування законодавства на прикладі штрафу, умовно-дострокового звільнення та заміни покарання на більш м'яке. Висвітлено проблемні питання та власну позицію щодо застосування закону.

Ключові слова: закон, застосування закону, штраф, умовно-дострокове звільнення, заміна покарання на більш м'яке.

Теорії покарання становлять право держави карати, і людство не може не підкорятися цьому, незалежно від будь-яких міркувань про інтереси або користь людського співжиття. Аналіз чинного законодавства України, міжнародно-правових документів, монографій, наукових статей та спеціальної літератури дає підстави стверджувати, що покарання є одним із дійових засобів впливу на злочинність.

Вбачається, що українське суспільство повинно об'єднатися навколо національної ідеї – призупинити злочинність. Вплив суспільства на відповідні зміни повинен мати на меті не тільки підвищення ефективності закону, переорієнтацію населення та держави на зменшення кримінальної репресії, дотримання прав і свобод осіб, які відбувають покарання, а й покращення роботи кримінально-виконавчої системи (далі – КВС) у частині відновлення особи засудженого через стимулювання правослухняної поведінки та його ресоціалізацію, а саме повернення до суспільно корисного життя та запобігання рецидиву злочинів. За таких умов значущої ролі в суспільстві набуває одна з пріоритетних функцій покарання, а саме соціально-відновлювальна функція. Ми визначаємо її як здійснення суспільством комплексного позитивного впливу на засуджених з метою виявлення та нейтралізації негативних процесів, що відбуваються в особистості, заміни злочинної поведінки на соціально схвалювану, правослухняну поведінку, формування установок і навичок саморегуляції, а також виховання в особистості свідомої, добровільної потреби в правослухняній поведінці.

Метою статті є спроба виявити деякі можливості покарання як аверсивного стимулу. Для цього необхідно виявити можливості закону щодо заміни злочинної поведінки особи на соціально схвалальну.

Загальновідомо, що закріпити певний вид поведінки (в нашому випадку це – правослухняна поведінка) можливо або карою, залякуванням, певними обмеженнями чи заборонами (негативним стимулом), або схваленням, заохоченням, нагородою (позитивний стимул). Обидва стимиuli необхідно розглядати крізь призму реалізації принципів законності, гуманізму та справедливості.

Останнім часом науковці постійно порушують питання про використання власного ресурсу кримінального права: висвітлюють спірні питання подальшого розвитку кримінального закону, дискутирують щодо його позитивних і негативних наслідків, розглядають ресурсні можливості та проблеми правотворчості тощо. Вже нікого не дивують залишки не драматизувати ситуацію, що склалася в Україні, а проявляти терпіння, милосердя та справедливість до осіб, які вчинили злочин і відбувають покарання. Час від часу ми звертаємося до ідей Л. Багрія-Шахматова, М. Бажанова, Я. Брайніна, І. Бентама, Ч. Беккаріа, М. Гернета, О. Герцензона, О. Кістяківського, О. Лейста, М. Мелентьєва, С. Познишева, Г. Радова, М. Стручкова, М. Таганцева, І. Фойніцького, М. Шаргородського та ін., які є в своїй більшості актуальними та слугують реалізації соціально-відновлювальної функції покарання.

У ст. 65 КК України зазначено, що особі, яка вчинила злочин, має бути призначено покарання згідно з чинним КК, з урахуванням ступеня тяжкості злочину, пом'як-

шувальних та обтяжувальних обставин, а головне – достатніх для її виправлення та запобігання вчиненню нових злочинів [1, с. 334.]. У пошуках справедливого, адекватного та достатнього покарання наша держава самовдосконалюється, починає реформування законодавства: його зміну, внесення доповнень, уточнень, розробку нових концепцій та моделей тощо. У такий час дуже важливо, щоби ці реформи набули правильного напряму, а також було враховано найсучасніші наукові дослідження та набутий практичний досвід, особливості, притаманні нашій державі, та міжнародні розробки, багатовіковий досвід минулого та прогнози майбутнього.

Поряд із реформуванням кримінального законодавства у частині призначення покарання варто не забути й про можливості позитивного стимулу, схвалення та заохочення правослухняної поведінки засудженого. Так, реформа (від лат. *reformare*) – це зміна, перебудова, перетворення, що проводять системно, а система (від гр. *systema*) – це ціле, складене з частин. Отже, реформуючи законодавство в частині призначення покарань, варто подумати про його реформування в частині виконання й відбування, а також у частині звільнення від відбування покарання (в цьому випадку буде йтися про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання та заміну невідбутої частини покарання на більш м'яке). Також ми вважаємо, що для оптимального виконання завдання виправлення та ресоціалізації засуджених першочерговими мають бути вимоги сьогодення: дотримання законності при виконанні покарань і звільненні від його відбування, а також гуманізація та справедливість як стосовно засудженого, так і щодо потерпілої особи.

Багаточисленні наукові дослідження дають змогу спрогнозувати певні процеси. Логічно допустити, що ніхто не бажає жити в суспільстві, де панує криміналітет. Водночас засоби масової комунікації поширюють думки про зростання кількості злочинів, особливо тяжких, зухвалих, жорстоких, а це, звісно, викликає страх перед злочинністю, спонукає приймати більш жорсткі заходи реагування. Покарання вважають тим краще, чим більше воно передбачає обмежень та страждань.

Проте історія знає заходи зменшення злочинності не тільки й не стільки шляхом застосування жорстких покарань (позбавлення волі на певний строк, довічне позбавлення волі, смертна кара). Насамперед це заходи з економії репресії, використання альтернативних видів покарань, декриміналізація діянь, що не потребують обов'язкової ізоляції засуджених.

Політика нульової терпимості стає все популярнішою в західних країнах. У більшості західноєвропейських країн з середи-

ни 90-х рр. ХХ ст. поступово скорочується кількість засуджених до позбавлення волі через декриміналізацію окремих діянь і застосування альтернативних видів покарань [2, с. 70–73]. Так, наприклад, Фінляндія цілеспрямовано скоротила кількість ув'язнених за п'ятдесят років на 70% (із 180 до 60 осіб на 100 тис. населення), Данія, Швеція та Норвегія зберегли постійну кількість засуджених у межах 60–70 осіб на 100 тис. населення. Цілком очевидно, що скорочення злочинності можна досягти без збільшення застосування кримінальних репресій. Як правильно зазначає Н. Крісті, не зважаючи на сучасне ускладнення кримінологічної ситуації в суспільстві, необхідно переборювати репресивну свідомість населення, розвінчувати міфи про всесильність тюремного ув'язнення [3, с. 23; 4, с. 224]. Дійсно, якщо це потрібно, необхідно ще раз переглянути перелік діянь, що визнають злочинами і, якщо можливо, перенести їх у площину адміністративних чи цивільноправових відносин.

Сьогодні, незважаючи на загальне позитивне ставлення суспільства до покарання, коли ключовим напрямом вважають посилення репресій, існують серйозні протиріччя між статистикою вчинених злочинів і кількістю покараних, а також між інформованістю населення про види та форми вчинення злочинів, ступінь їх суспільної небезпеки та реальним станом злочинності. Це підштовхує до пошуків шляху неупередженого інформування суспільства, аргументів на користь зменшення застосування суворих видів покарань, що зумовить скорочення кількості засуджених, особливо тих, хто відбуває покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк і довічного позбавлення волі.

Водночас, ґрунтуючись на принципі невідворотності покарання, законодавець повинен знайти шляхи впливу на засуджених, завдяки чому в особи повинна змінитися не тільки реальна поведінка, а й погляди та внутрішня свідомість. Треба також змінювати традиції суспільства, вчитися проявляти терпимість, визнавати, що засуджені – такі самі люди, як і ми, піднімати правову культуру та моральність. Тоді заходи держави щодо скорочення та лібералізації кримінально-правового примусу будуть сприйняті пересічними громадянами як такі, що мають відбуватися. На жаль, наразі суспільство практично не бере ніякої участі у виправному процесі. Таке ставлення унеможливлює ресоціалізацію засуджених і сприяє їх вторинній криміналізації.

Ми вважаємо, що соціальне відновлення особи, яка відбуває покарання в установах КВС, можливо лише за підтримки суспільства (сім'ї, колективу тощо), допомоги держави та власного прагнення засудженого. Нинішня система – одна із найжорстокіших і неефективних у світі. Це сукупність дер-

жавних органів та установ, які виконують кримінальні покарання, наділені спеціальним статусом і перебувають у взаємодії між собою.

Як відомо, засуджені після відбуття покарання повинні ставати кращими, більш прилаштованими до правослухняного життя в суспільстві. Натомість злочинна поведінка, тюремна субкультура, противправний спосіб життя для значної кількості засуджених стають нормою. Той, хто хоча б одного разу відбував покарання в місцях позбавлення волі, не відчуває страху перед майбутнім засудженням, бо йому знайоме й відповідне середовище, й традиції, й загальна система відбування покарання. Переїщення в специфічне антисуспільне середовище негативно впливає на формування особистості та її поведінку. Специфічна субкультура, тісне спілкування в мікрогрупах сприяє розвитку агресії, культу насильства та жорстокості як до собі подібних, так і щодо влади, суспільства, підвищує злочинний професіоналізм та інтенсивність криміналізації. Це істотно впливає на стійкість тюремних традицій, згуртованість злочинного середовища, розповсюдженість відповідних негативних відносин через осіб, звільнених із місць позбавлення волі. Крім того, негативні наслідки покарання (особливо у вигляді позбавлення волі на певний строк) характеризують значними соціальними, матеріальними й духовними витратами суспільства, нерациональним використанням трудових ресурсів, негативним впливом на демографічні процеси, ускладненням кримінологічної ситуації, а також соціальною, психологічною, моральною та фізичною деформацією засуджених, що постійно збільшує їх дистанцію із суспільством. І якщо хтось із засуджених схиляється до правослухняної поведінки, прагне змінитися на краще – то це відбувається ймовірніше в протиріч системі, а не завдяки їй. Тож необхідно підтримувати й стимулювати позитивні кроки засуджених.

Одним із таких стимулів вбачається умовно-дострокове звільнення від відбування покарання та заміна невідбutoї частини покарання на більш м'яке.

Свого часу (в 1960 р.) ст. 62 КК України "Умовно-дострокове звільнення від покарання та заміна покарання більш м'яким" було передбачено категорією осіб і порядок умовно-дострокового звільнення від покарання та заміни покарання на більш м'яке. Зокрема, було наголошено, що, крім формальних ознак, зазначені звільнення та заміну застосовували лише до тих засуджених, які сумлінною поведінкою та чесним ставленням до праці довели своє виправлення. Такий захід застосовував суд за місцем відбування засудженим покарання за сумісним поданням органу, що виконує покарання та спостережної комісії (5, с. 218–219). Не тільки науковці, а й практичні пра-

цівники колишнього СРСР виявили хиби такого закону, особливо в тлумаченні оціночних понять, таких як "сумлінна поведінка", "чесне ставлення до праці", "доведення виправлення". Ці виміри могли провокувати зловживання персоналом КВС своїми обов'язками, а формальне ставлення представників спостережної комісії підштовхувало до таких зловживань.

Саме тому при обговоренні відповідних статей у Кримінальному та Кримінально-виконавчому кодексах законодавець намагався б урахувати попередні недоліки та уникнути їх. Проте ст. 81 КК "Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання" концептуально не змінилася, і в ч. 2 зазначено, що "умовно-дострокове звільнення від відбування покарання може бути застосоване, якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення" – такі самі застарілі підходи, такі самі усталені оціночні поняття. Більше того, незважаючи на те, що статтею не передбачено обов'язкове узгодження цього питання із спостережною комісією, практично кожен зазначає про необхідність такого спільного з УВП подання. Таку саму помилку допускає законодавець і в КВК України, де у ст. 154 КВК "Порядок деструктивного звільнення від відбування покарання" передбачено обов'язкове узгодження цього питання із спостережною комісією (що має неузгодженість із положеннями КК України 2001 р.) [6]. До того ж зазначено, що при підготовці та поданні матеріалів до суду адміністрація установи "має право" розглянути це питання по суті. На наше переконання, щодо дій адміністрації установи вжито невдалий термін, який також, поряд із оціночними термінами, дає підстави до зловживань і корупції. Ще більш незрозумілим є те, що ч. 2 ст. 130 КВК "Заходи заохочення, що застосовуються до осіб, позбавлених волі" умовно-дострокове звільнення від відбування покарання та заміна невідбutoї частини покарання на більш м'яке передбачено як заохочення засуджених [7]. Якщо це так, то, виходячи з букв закону, право надавати заохочення, згідно з КВК, може бути делеговане начальнику установи, що насправді неможливо. Таким чином, умовно-дострокове звільнення від відбування покарання та заміна невідбutoї частини покарання на більш м'яке не можуть повною мірою належати до заходів заохочення й, відповідно, до їх специфічного статусу – вони повинні бути відображені в окремій нормі закону.

Не можна обійти проблеми, пов'язані із заміною невідбutoї частини покарання на більш м'яке, що передбачено ст. 82 КК України. Так, у ч. 1 ст. 82 КК передбачено, що особам, які відбувають покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі, невідбута частина покарання може бути замінена судом на більш м'яке покарання, яке

призначають у межах строків, установлених у Загальній частині КК для цього виду покарання, і яке не повинне перевищувати невідбутого строку покарання, призначено-го вироком. У ч. 2 ст. 82 КК зазначено: "У разі заміни невідбутої частини основного покарання більш м'яким засудженого може бути звільнено також і від додаткового по-карання у виді позбавлення права займати певні посади чи займатися певною діяльністю" [1].

Ми встановили, що досить часто заміна судом невідбутої частини покарання на більш м'яке, ніж передбачено законом, за поданням адміністрації установи, що узгоджено із спостережною комісією, відбувається шляхом заміни позбавлення волі на покарання у вигляді виправних робіт. На нашу думку, це не зовсім правильно. Згідно з ч. 1 ст. 57 КК України, покарання у вигляді виправних робіт встановлено строком від 6 місяців до 2-х років, і його відbuвання призначає суд за місцем роботи засудженого. Зі змісту ст. 57 КК України "Виправні роботи" також вбачається, що місцем роботи є підприємство, організація, установа, незалежно від форм власності, де особа прийнята на роботу в передбаченому законом порядку та виконує покладені на неї трудові та службові обов'язки, за що отримує заробітну платню. Це покарання може бути призначено тільки тим особам, які перебувають у трудових відносинах із підприємством, організацією, установою за місцем проживання.

На нашу думку, виходячи із вищезазначеных положень ст. 57 КК України, при вирішенні питання про заміну невідбутої частини покарання на більш м'яке позбавлення волі на певний строк не може бути замінене на виправні роботи, оскільки засуджений, який відбуває покарання, є ізольованним і одночасно не може бути прийнятий на роботу в передбаченому законом порядку на підприємство, організацію чи установу, що перебуває за межами місця позбавлення волі. Таким чином, такі вироки суду не можуть бути звернені до виконання, оскільки вони не відповідають закону.

Викликає багато запитань і проблем застосування штрафу. Штраф як грошове стягнення суд накладає у випадках і розмірі, встановлених в Особливій частині КК. Однак контроль за тим, чи сплачено штраф і в якому розмірі, сьогодні, на жаль, відсутній. Виконавча служба не зобов'язана здійснювати такий контроль. А відтак судя, який цей штраф накладає, повинен докласти певних зусиль, щоб контролювати дії злочинця.

Висновки. Ці та інші прикрі помилки законодавця можуть стати на заваді соціальному відновленню особистості з право-слухняною поведінкою. З одного боку, зне-

віра в законі може відвернути засудженого від суспільного життя та спровокувати рецидив злочинів. З іншого – неправильне виконання закону може бути поштовхом до недовіри судейському корпусу з боку населення. У пошуках справедливості громадяни також зможуть порушувати закон.

Щодо тих, хто відбуває покарання, треба зазначити таке. Разом із позитивними зрушеннями держави, суспільства, в тому числі законодавчими реформами, особи, які відбули кримінальне покарання, повинні отримувати матеріальну, правову, житлову допомогу з боку компетентних органів, мати можливості працевлаштування за місцем проживання, проведення медичного лікування. Також необхідно надавати психологічну допомогу для відтворення в колишнього злочинця соціально корисних навичок і пристосування його до життя в суспільстві.

Список використаної літератури

1. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Стасіса, В. Я. Тація]. – Київ : Ін Юре, 2003. – 1208 с.
2. Кругликов Л. Л. Сравнительный анализ института наказания по уголовным кодексам стран СНГ и Прибалтики / Л. Л. Кругликов // Вестн. Моск. ун-та. Серия 11. Право. – 2003. – № 5. – С. 70–73.
3. Кристи Н. Пределы наказания / Н. Кристи. – Москва : Прогресс, 1985. – 176 с.
4. Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрией. Вперед, к Гулагу западного образца / Н. Кристи ; пер. с англ. А. Петрова, В. Пророковой. – Москва : Центр содействия реформе уголовного правосудия, 2001. – 224 с.
5. Уголовное право Украинской ССР на современном этапе. Часть Общая. – Киев : Наукова думка, 1985. – 448 с.
6. Кримінально-виконавче право : навч. посіб. / [В. А. Бадира, С. Ф. Денисов, Т. А. Денисова та ін. ; за ред. проф. Т. А. Денисової]. – Київ : Істина, 2008. – 400 с.
7. Кримінально-виконавчий кодекс України : наук.-практ. коментар. Офіційне видання. – Київ : Ін Юре, 2004. – 208 с.
8. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / науч. ред. А. С. Михлин, В. И. Селиверстов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2009. – С. 517.
9. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : у 2 т. / за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – 3-те вид., перероб. та доп. – Київ : Алерта : КНТ : Центр навчальної літератури, 2009. – Т. 1. – С. 219.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016.

Денисова Т. А. Ресурсные возможности уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Украины

В статье проанализированы истоки и процессы реформирования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства Украины. Раскрывается порядок применения законодательства на примере штрафа, условно-досрочного освобождения и замены наказания на более мягкое. Освещаются проблемные вопросы и собственная позиция по применению закона.

Ключевые слова: закон, применение закона, штраф, условно-досрочное освобождение, замена наказания на более мягкое.

Denisova T. Resource Possibility of Criminal and Penal Legislation of Ukraine

The author gives a short analysis of the sources and process in reforming of criminal and of criminal-executive laws in Ukraine, explains the using of existing procedure and pronounces her own opinion to legislative execution in the part of conditional relies of a convict before the expiry of his term and offers lowering of the level of punishment.

The analysis of the current legislation of Ukraine, international legal documents, monographs, articles and literature gives reason to believe that the punishment is one of the effective means of influence on crime.

The purpose of this article is to attempt to identify some opportunities as punishment aversyvnoho stimulus. As staged objectives we set identify opportunities law to replace the criminal behavior of individuals on social welcomed.

It appears that Ukrainian society must unite around the national idea – to stop crime. The impact of society on appropriate changes should be aimed not only improve the efficiency of the law, the reorientation of the population and the state to reduce criminal repression, human rights and freedoms of persons serving sentences, but also improve the penal system in terms of restoring a person convicted by stimulating legitimate his behavior and re-socialization, namely a return to socially useful life and prevent recidivism.

Indicated that along with the reform of the criminal law in sentencing, is unforgotten and about the possibility of a positive stimulus, encouragement and approval legitimate behavior of the convict.

Reforming the law in terms of sentencing, should think about its reform in terms of implementation and execution, as well as of the release from punishment.

Incentives legitimate behavior, we believe the correct application of penalty, parole from punishment and replacing the unserved part of punishment more lenient.

Based on the principle of inevitability of punishment, the legislator must find ways to influence the prisoners, so the person has to change not only the behavior of the real, but looks and inner consciousness. It is necessary to change the traditions of society, learn to show tolerance, recognize that tried – the same people as we raise the legal culture and morality. While measures to reduce state and liberalization of criminal law enforcement will be perceived as ordinary citizens having to happen.

Key words: law, of the law, the penalty, parole, replacing a more lenient punishment.

УДК 343.85

A. K. Мирошниченко

асpirант

Класичний приватний університет

ВИТОКИ МОТИВУ ПОМСТИ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І СУДУ

У статті розглянуто проблеми визначення мотиву та мотивації поведінки людини в історичній ретроспективі, зокрема відплатну та теологічну теорії. Наведено приклади з історії, що дають підстави для висновку щодо існування помсти із зародженням людства. Акцентовано на витоках мотиву помсти щодо правоохоронних органів і суду.

Ключові слова: мотив, мотивація, особа злочинця, потерпілий, правоохоронні органи, суд.

Початок ХХІ ст. характеризується соціальними процесами, що ставлять під сумнів багатовікові цінності та ідеали людства. Зростає економічна й соціальна нерівність, одночасно з технічним і технологічним прогресом людства знижується поріг культури та цивілізаційного підходу до вирішення конфліктів. Усе частіше світ стикається з ненавистю та ворожнечею, екстремізмом і свавіллям, результатом чого стає помста. Мотив помсти визначає діяльність і сам визначається діяльністю. Він у поведінці виконує, насамперед, спонукальну роль. Виникаючи безпосередньо під впливом потреб та інтересів злочинця, він визначає динамічну сторону особи, джерело її активності, енергетичний характер дії.

Проблеми визначення мотиву та мотивації поведінки людини все частіше привертають увагу вчених різних галузей науки, особливо філософії, психології, педагогіки, права, соціології тощо. Це цілком справедливо, оскільки, як справедливо зазначав А. В. Савченко: "специфіка мотиву і мотивації злочину вимагає поглиблених досліджень із зачлененням новітніх досягнень психології, соціології, етики та інших галузей знань, що сприятиме новому і всебічному розумінню зазначених категорій" [1, с. 8].

Метою статті є висвітлення питань, пов'язаних із витоками помсти як мотиву вчинення злочину, а також розкриття мотиву помсти щодо працівників правоохоронних органів і суду.

Проблемам кримінальної відповідальності за діяння, що містять мотиви агресії, ненависті, ворожнечі, ревнощів тощо, присвячено низку праць. Загалом, це дослідження, де розглянуто проблеми мотивів політичної, ідеологічної, расової, національної або релігійної ненависті або ворожнечі чи мотивів ненависті або ворожнечі відносно якої-небудь соціальної групи в контексті розгляду конкретного складу злочину або однієї кримінально-правової норми.

У цьому контексті треба вказати на праці Ю. Антоняна, Р. Вереші, В. Грищука, В. Ковалової, М. Коржанського, О. Костенко, В. Лунєєва, П. Михайлена, В. Навроцького, М. Панова, А. Савченка, А. Тузова, В. Тютюгіна, В. Шакуна та ін. Крім того, окрему увагу приділено загальному визначення поняття мотиву та мотивації злочинної поведінки, яке можна знайти в наукових розвідках як українських, так і зарубіжних науковців, зокрема Б. Волкова, В. Голіни, І. Даньшина, А. Закалюка, В. Зеленецького, А. Зелінського, О. Кальмана, Ч. Ломброзо, У. МакКелланда, А. Маслоу, З. Фрейда, Е. Фром, Х. Хекхаузена, О. Чучаєва.

Дослідження сучасних кримінологічних аспектів мотиву й мотивації вчинення злочину щодо працівника правоохоронного органу та суду знайшло своє відображення в працях А. Градецького, Т. Денисової, В. Ємельянова, О. Литвинова, О. Мартиненко, В. Шакуна та ін. Однак, щоби зрозуміти сутність певного явища або категорії, необхідно визначитися з його витоками. Так, наприклад, не можна здолати корупцію, що існує тисячоліттями, видозмінюючись, набуває нових рис тощо, лише одним законом, як би добре він не був написаний. Адже, як слушно зазначив О. М. Костенко, для вирішення актуальних проблем сучасності необхідно застосовувати теорію універсального натуралізму. Зокрема, він указував, що натуралізм, природність існування повинні мати не просто очевидну, а тотальну перевагу над репресивними засобами подолання злочинності. "Якщо соціальна криза – це стан суспільства, спричинений протиприродним станом волі і свідомості людей, що утворюють суспільство, то процвітає суспільство тоді, коли воля і свідомість людей узгоджені з законами суспільного життя, тобто тоді, коли в країні набуває поширення соціальна культура громадян цієї країни" [2, с. 12]. Таким чином, вихідним моментом для формування мотиву слугує соціальна зумовленість існування людини в певному середовищі, що підпорядковується законам натуралізму.

Необхідно зазначити, що мотиви можуть бути як усвідомлені, так і неусвідомлені. Е. Фром вказував, що люди не завжди усвідомлюють мотиви своїх дій, думок і почуттів, насправді їх мотиви можуть бути зовсім не такими, як їм здається [3, с. 120–121]. Дійсно, можливі випадки, коли особа при вчиненні злочину навіть не підозрює власних мотивів, що сформувалися під впливом інших небажаних факторів. Тому шлях до визначення істинних мотивів, як нам вбачається, лежить в історичних витоках і поглядах учених на це питання.

Цілком прийнятною є теза про те, що кожна людина повинна бути вільною від насильства та агресії. Проте із стародавніх часів до сьогодні існують розбіжності між природними правами людини та її існуванням у соціальному середовищі. Те, що помста існувала тисячоліттями та буде існувати, підтверджують не тільки науковці, а й наше буття. Примітивні кам'яні знаряддя стародавнього часу вже давали змогу озброєній людині вбити неозброєного. А винахід стріл давав можливість вразити ворога й утекти з місця події від помсти-розправи. Поки людина не навчилася регулювати свої інстинкти розумом, вона поширювала свою негативну реакцію на тварин, на неживі предмети, що були причиною її страждань, на близьких.

Із часом прояв цього інстинкту почав виражатися у формі здійснення права карати (помсти) – права сім'ї, общини, представника державної влади. Через це мимоволі виникає думка: чи не варто розглядати помstu як вияв людської суті не тільки в природному, а й цілком законному розумінні? За таких умов, як зазначають науковці, основовою й джерелом права держави на покарання є чуттєві тваринні інстинкти людської природи [4, с. 36; 5, с. 111].

Якщо звернутися до теологічної теорії, то витоки помсти можна побачити ще за часів жертвоприношення, яке застосовували для того, щоб знімати агресію та помstu, вводити їх у "законні" межі. Найбільш містичними були жертвоприношення людини, що виникли в епоху палеоліту.

Можна пригадати теорію "відплати головою", "око за oko" та моральної відплати (відшкодування). Так, одну з найдавніших проявів помсти ми знаходимо в тій ситуації, коли каральна діяльність належала потерпілому від злочинних діянь. Принцип таліону "око за oko", коли винний відшкодовував потерпілому стільки, скільки знаходив необхідним і достатнім, допускала й одна з перших законодавчих пам'яток "Руська Правда", йдучи війною на кривдника та його рід. У період війн, на думку вчених, створювали заходи переможця над переможеним [6, с. 11–12; 7]. Згодом особиста розправа-помста поступово замінювалася грошовою відплатою (відшкодуванням), що передбачало не знищення злочинця, "лихої

людини", а компенсацію втраченого. Фактично "Руська Правда" стала збірником народного права. Ця пам'ятка юридичної думки становить глибокий інтерес для кожного, хто хоче з'ясувати правничу еволюцію українського народу [8]. Її положення яскраво відобразилися на всіх пам'ятках літописного періоду нашої історії, а також вплинули певним чином і на правничий розвиток сусідніх слов'янських народів.

Паралельно можна згадати й закони Стародавнього світу та наукові погляди, насамперед, Платона й Аристотеля. Аристотель був твердо переконаний у тому, що злочинець стає зіпсованим за своєю власною волею, однак дух його має панувати над тілом, а розум над інстинктом як господар над рабом. Саме тому помста є низьким проявом інстинкту людини, хоча й виникає від надмірного багатства та дійсної, крайньої необхідності бідняків, небажання або страх потерпілих звертатися зі скаргою, слабкість або віддаленість покарання, підкуп суддів тощо [9]. Платон теж цікавився причинами злочинів і аналізував їх мотиви. Велику увагу він приділяв процесу законотворчості, наголошував на необхідності враховувати людську недосконалість, прагнути запобігти злочину, домагатися того, щоб у результаті покарання людина ставала крашою, допускав страту. Платон також наголошував на особистому характері покарання та пропонував відшкодування за подіяних потерпілому збитків. Замість спілкої помсти у своєму останньому творі-діалозі "Закони" Платон відобразив ідеально організовану державу з якнайкращим законодавством та до найдрібніших деталей продуманою системою виховання громадян. Зокрема, це можна досягти шляхом дотримання трьох важливих умов-вимог: а) шанувати богів і героїв; б) шанувати батьків – як живих, так і померлих; в) шанувати родичів, друзів і всіх співгromadян. У тих, хто дотримується цих вимог, формується розсудлива, законосучняна свідомість. Він наполягав, що закони покликані нейтралізувати недосконалість людської природи й підстражувати, оберігати суспільство від його руйнівних проявів [10, с. 153].

Досить детально розглядає проблеми помсти й відплати в стародавньому праві Г. Мальцев, який робить загальний висновок, що суспільне буття людей тісно пов'язане з помстою – від кровної помсти, жертвоприношення до помсти як відплати за вчинене зло [11]. Хоча погодитися з усіма висновками ми не можемо, частина з них є такою, що спонукає до роздумів. Зокрема, дослідник зазначає, що помста – це психологічна необхідність, що виникає не з одного факту спричинення образи, а з комплексу обставин, що створюють середовище людини, роблять цю образу можливою. Якщо така образа є, помста буде закономірною й передбачуванаю [11, с. 718]. Відтак, у

цьому зв'язку виникають питання віктичологічного аспекту та (або) первісної протиправної поведінки, особливо щодо працівників правоохоронного органу та суду.

Хоча правосуддя неодмінно передбачає владу закону, визнану розумом, природа суспільства, етичне правосуддя становлять основний закон людського буття, залишаючись у межах тієї обмеженості, яку накладають умови людського співжиття. Саме тому популярними сюжетами були розгорнуті мотиви ненависті й помсти. Цю тезу, розвинену в трагедіях Шекспіра й Шиллера, криміналісти зазвичай пов'язують з ідеєю справедливості. Однак неважко углядіти всю суперечність такого твердження. Розглядаючи світ загалом, ми не можемо знайти там ні добра, ні зла; ні помсти, ні прощення, ні покарання, ні винагороди. Поняття ці виключно людські, причому породжені суспільством, оскільки поза ним для люди-ни вони існувати не можуть. Більше того, й у людському суспільстві справедливість не є панівним законом, а існує лише її ідея, яка непросто проникає в маси.

Ми встановили, що певна кількість агресивних актів помсти щодо працівників правоохоронних органів і суду виникає через бажання принизити останніх у зв'язку з їх професійною діяльністю (блізько 14%). Помста є в цих випадках вторинним явищем. Найбільша кількість злочинів проти правоохоронних органів і суду, зокрема з метою помсти, виникає як відповідна реакція на їх професійну діяльність щодо конкретної особи. Розправа-помста наступає, наприклад, після відбування засудженим строку покарання, яке він вважає незаслуженим. Також непоодинокими є випадки помсти щодо близьких родичів правоохоронців та пошкодження або знищенння їх майна. Оскільки ми визначили, що такі дії мають історичні витоки, можемо констатувати правильність законодавчих кроків визначення кола противправних дій як злочинів проти представників влади й працівників правоохоронних органів. У подальшому ми розглянемо й дамо кримінологічну характеристику вказаним злочинам, зокрема ст. 345, 347, 348 КК України.

Висновки. Необхідно зазначити, що на сучасному етапі розвитку суспільства професійна діяльність працівників суду та правоохоронних органів базується на реалізації правових і моральних вимог, а дотримання законності та запобігання правопорушення є головним показником їх зрілості та надійності. Водночас їх професійна діяльність потребує сумлінного виконання по-

садових обов'язків, моральної чистоти, непідкупності, правдивості. Невдоволення прийнятими рішеннями правоохоронних органів (слідчих, оперативних підрозділів тощо), ставлення під сумнів правомірність вироку суду спричиняють підтримання зухвалих дій злочинців не тільки пересічними громадянами, а навіть представниками влади. У зв'язку з цим увагу треба приділяти питанням розгляду причин та умов виникнення злочинної поведінки в осіб, яких було притягнуто до кримінальної відповідальності, які не визнали своєї вини, невдоволені вироком суду, яких негативно характеризують за місцем проживання, навчання, роботи – саме тому вони мають наміри помститися працівникам суду та правоохоронного органу.

Список використаної літератури

1. Савченко А. В. Мотив і мотивація злочину : монографія / А. В. Савченко. – Київ : Атіка, 2002. – 144 с.
2. Костенко О. М. Культура і закон у протидії злу : монографія / О. М. Костенко. – Київ : Атіка, 2008. – 352 с.
3. Фром Э. Бегство от свободы. Человек для себя / Э. Фромм ; пер. с англ. – Москва : АСТ МОСКВА, 2006. – 571 с.
4. Курс советского уголовного права : в 6 т. Часть общая / [ред. кол.: А. А. Пионтковский, П. С. Ромашкин, В. М. Чхиквадзе]. – Москва : Наука, 1970. – Т. 3. – 356 с.
5. Основы современной философии : учебник для высших учебных заведений. – Санкт-Петербург, 2001. – 384 с.
6. Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюремовведением / И. Я. Фойницкий. – Москва : Добросвет–2000 : Городец, 2000. – 464 с.
7. Юшков С. В. Русская Правда. Происхождение, источники, ее значение / С. В. Юшков ; [под ред. О. И. Чистякова]. – Москва : Зерцало-М, 2002. – 400 с.
8. Білецький Л. "Руська Правда" й історія її тексту / Л. Білецький ; [за ред. Ю. Книша]. – Вінніпег : Укр. Вільна Академія наук в Канаді, 1993. – 166 с.
9. Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; [пер. с древнегреч.]. – Москва : Мысль, 1983. – Т. 4.: Никомахова этика. – 830 с.
10. Антология мировой мысли : в 5 т. – Москва, 1999. – Т. 1: Античный мир и Восточные цивилизации. – 790 с.
11. Мальцев Г. В. Месть и возмездие в древнем праве : монография / Г. В. Мальцев. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 736.

Стаття надійшла до редакції 23.03.2016.

Мирошниченко А. К. Истоки мотива мести в отношении сотрудников правоохранительных органов и суда

В статье рассмотрены проблемы определения мотива и мотивации поведения человека в исторической ретроспективе, в частности возмездная и теологическая теории. Приведены

примеры с истории, которые дают основания для вывода о существовании мести с момента зарождения человечества. Акцентировано на истоках мотива мести в отношении правоохранительных органов и суда.

Ключевые слова: мотив, мотивация, личность преступника, потерпевший, правоохранительные органы, суд.

Miroshnichenko A. The Origins of Revenge Motive in Relation to Law Enforcement and the Courts

The problems of determining the motive and motivation of human behavior in historical particularly onerous and theological theory.

Problems determining the motive and motivation of human behavior is increasingly attracting the attention of scientists from different fields of science, especially philosophy, psychology, education, law, sociology and so on. The motive of revenge determines the activity itself defined activities.

It should be noted that the reasons may be both conscious and unconscious. Indeed, there may be cases where the person committing the crime is not even aware of their own motives, formed under the influence of any adverse factors. Therefore, the way to determine the true motives, as we seen, lies at the historical origins and the views of scientists on the issue.

It is a reasonable argument that everyone should be free from violence and aggression. However, from ancient times to the present, there are differences between natural rights of man and his existence in a social environment. What revenge existed for thousands of years and will be confirmed not only by scientists, but our being.

Showing monuments of history, giving to the conclusion as to the existence of revenge with the birth of humanity.

It should be noted that revenge – a psychological need that did not arise from the mere fact cause resentment, but with complex circumstances that create the human environment, make this possible image. If the image is revenge will be legitimate and predictable. Thus, in this context raises questions victimological aspect and (or) the original wrongful conduct, especially for the police and the court.

The attention is focused on the origins of the motive of revenge on law enforcement and the court. It should be noted that in modern society, the professional activities of court employees and law enforcement, based on the implementation of legal and moral requirements, and the rule of law and prevent crime – the main indicator of the maturity and reliability. At the same time, their professional activities require conscientious performance of official duties, moral purity, integrity, truthfulness. Dissatisfaction with the decisions of law enforcement agencies (investigative, operational units, etc.), casting doubt on the legitimacy of the verdict, can support the daring actions of criminals not only ordinary citizens, and even government officials. In this regard, attention should be paid to the consideration of the causes and conditions of criminal behavior in individuals who were brought to criminal responsibility, did not recognize his species dissatisfied with the verdict, and that negatively characterized at home, school, work and express intentions revenge court employees and law enforcement.

Key words: motive, motivation, personality of the perpetrator, the victim, law enforcement agencies, the courts.

УДК 343.234

П. В. Хряпінський

доктор юридичних наук, професор
ДВНЗ "Національний гірничий університет"
м. Дніпропетровськ

ОБСТАВИНИ, ЩО ВИКЛЮЧАЮТЬ ЗЛОЧИННІСТЬ ДІЯННЯ, ЯК РІЗНОВИД ЗАОХОЧУВАЛЬНИХ ЗАСОБІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОГО ХАРАКТЕРУ

У статті досліджено обставини, що виключають злочинність діяння, що належать до заохочувальних засобів, які стимулюють соціально-правову активність особи, високу громадську відповідальність, особисту ціннісну установку на протидію злочинності. Зазначено, що ці заохочувальні засоби кримінально-правового характеру розвивають і конкретизують положення Конституції України щодо природного права людини захищати своє життя та здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань. Право на необхідну оборону, затримання особи, яка вчинила злочин, визнано абсолютним і невідчужуваним правом людини. Наголошено, що кожен громадянин має право на захист особистих і правоохоронюваних прав і свобод інших людей.

Ключові слова: обставини, що виключають злочинність діяння, необхідна оборона, затримання особи, яка вчинила злочин, заохочувальні засоби кримінально-правового характеру.

Особливе місце в системі заходів кримінально-правового характеру займають заохочувальні засоби (норми). Заохочувальними визнають заходи кримінально-правового характеру, що у своїй основі становлять заохочувальний, непримусовий вплив на особу у сфері кримінально-правового регулювання. Обставини, що виключають злочинність діяння, належать до заохочувальних норм, що стимулюють соціально-правову активність особи, високу громадську відповідальність, особисту ціннісну установку на протидію злочинності. Обставини, що виключають злочинність діяння, в Кримінальному кодексі України (далі – КК) виділено в однайменний розділ VIII Загальної частини, що містить такі норми: необхідна оборона (ст. 36 КК), уявна оборона (ст. 37 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ст. 38 КК), крайня необхідність (ст. 39 КК), фізичний або психічний примус (ст. 40 КК), виконання наказу або розпорядження (ст. 41 КК), діяння, пов'язане з ризиком (ст. 42 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43 КК).

Зі стародавніх часів право на необхідну оборону визнавали абсолютним і невідчужуваним правом людини. Кожен громадянин мав право на захист особистих прав і свобод, а також інших людей. При цьому особа, яка вчинює цілеспрямовані дії, скажімо, при необхідній обороні, діє з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання (ч. 1 ст. 36 КК); при затриманні

особи, яка вчинила злочин, дії потерпілого та інших осіб безпосередньо спрямовані на затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади (ч. 1 ст. 38 КК); при виконанні спеціально-го завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації на вимушене заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам особою, яка, згідно із законом, виконувала спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації з метою попередження чи розкриття їх злочинної діяльності (ч. 1 ст. 43 КК). Визначальною ознакою цих норм є заохочувальний метод їх соціального впливу на свідомість і волю з метою схвалення та стимулювання корисного для особи, суспільства й держави варіанту поведінки. Ці заохочувальні засоби кримінального закону розвивають і конкретизують положення Конституції України щодо природного права людини захищати своє життя та здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань (ч. 2 ст. 28 Конституції України). Так, право на необхідну оборону є абсолютним і невідчужуваним правом людини. Кожен громадянин має право на захист особистих і правоохоронюваних прав і свобод інших людей. Це право не залежить від можливості звернутися по допомогу до інших осіб, органів влади або посадових осіб для відвернення або припинення посягання чи можливості уникнути суспільно небезпечного посягання (ч. 2 ст. 36 КК).

Обставини, що виключають злочинність діяння, не є однаковими з погляду суспільної корисності за умов дотримання їх правомірності. З цього приводу О. О. Дудоров зауважує, що обставини, що виключають

кrimінальну протиправність діяння, охоплюють правомірну поведінку, яку можна охарактеризувати як соціально корисну або (за її позитивної спрямованості) як соціально допустиму (доцільну, прийнятну) [1, с. 254]. На наш погляд, за умов дотримання правомірності, всі обставини можна поділити на такі: а) "абсолютної корисності" – необхідна оборона (ст. 36 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ст. 38 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43 КК); б) "відносної корисності" – крайня необхідність (ст. 39 КК), виконання наказу або розпорядження (ст. 41 КК), діяння, пов'язане з ризиком (ст. 42 КК); в) "вибачальної корисності" – уявна оборона (ст. 37 КК), фізичний або психічний примус (ст. 40 КК). Утім, їх спільною ознакою є наявність *супспільно корисної мети* особи, що підпадає під той чи інший варіант обставин, що виключають злочинність діяння. Об'єднує їх також правова оцінка у вигляді "не є злочином", "не визнають злочинними", "виключають кrimінальну відповідальність" чи "дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнаються правомірними".

Мета статті – розглянути питання щодо визнання обставин, що виключають злочинність діяння, заохочувальними нормами, які не є беззаперечними. Деякі дослідники не визнають обставини, що виключають злочинність діяння, заохочувальними нормами. Так, М. І. Загородніков і М. О. Стручков стверджують, що ці норми загалом не є заохочувальними, оскільки вони нічого не додають до сукупності прав громадян, не надають їм ніяких нових благ [2, с. 53]. І. Е. Звечаровський та С. В. Пархоменко заперечують заохочення в тих випадках, коли правомірна поведінка не зумовлює позитивні правові наслідки порівняно з тим станом, у якому суб'єкт перебував до здійснення вчинків. Про кrimінально-правове заохочення, на погляд цих правників, може йтися лише у випадку, коли в особи виникає обов'язок знати кrimінально-правового обтяження або ж особа вже відчуває на собі його вплив [3, с. 29].

Витоки цієї позиції ґрунтуються на положеннях, які, з одного боку, стосуються галузевої приналежності обставин, що виключають злочинність діяння, а з іншого – змісту кrimінально-правового заохочення. Так, дослідники визнають вчинки за обставини, що виключають злочинність діяння, конституційними обов'язками громадян. На їх погляд, кrimінальне право лише гарантує реалізацію конституційних обов'язків. Відтак, ставлять під сумнів галузеву приналежність обставин, що виключають злочинність, до кrimінального законодавства. В літературі обґрутовано заперечують "похідну, вторинну роль" обставин, що виклю-

чають злочинність діяння, яка безпосередньо відображається в розмежуванні злочинної поведінки від незлочинної. Ми також не поділяємо цю думку. На всіх етапах розвитку кrimінального законодавства місце та значення зазначених обставин у справі протидії суспільно небезпечним посяганням були значними та аж ніяк не зводилися тільки до розмежування злочинної та незлочинної поведінки. Норми про необхідну оборону, крайню необхідність, затримання особи, яка вчинила злочин, та інші виконують соціально найважливішу запобіжну (попереджувальну) функцію. Попередження здійснюється з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів потерпілої або іншої особи, а також інтересів суспільства та держави. Суспільно корисні дії дають змогу запобігти злочину або суспільно небезпечному посяганню, відвернути або значно зменшити його суспільно небезпечні наслідки, поновити порушене право й тим самим забезпечити захист суспільних відносин, що охороняє кrimінальний закон.

У системі обставин, що виключають злочинність діяння, виділяють обставини, що належать до заохочувальних норм, деякі ж із них, на думку правників, не є заохочувальними нормами. Так, Ю. В. Голик до заохочувальних зараховує норми про необхідну оборону й затримання злочинця, втім не вважає заохочувальними норми про крайню необхідність, професійний та господарський ризик, виконання наказу чи розпорядження. Вони, на його думку, "не заохочують активну життєву позицію громадянина, що вступив у боротьбу із злочинністю" [4, с. 25]. Л. М. Смирнова стверджує, що необхідна оборона або затримання злочинця будь-коли суспільно корисні, якщо не порушене умови їх реалізації. Меншою мірою цю тезу можна застосувати до стану крайньої необхідності у зв'язку з тим, що в зазначеному випадку шкоду завдають невинним громадянам або державі, а відтак, суспільна корисність різко знижується. Не можна вважати суспільно корисними діяння, що завдали шкоди, вчинені при фізичному або психічному примусі. Із цими поглядами важко не погодитися. Фізичний або психічний примус має подвійну правову природу. З одного боку, фізичний примус розглядають як об'єктивну непереборну силу, внаслідок якої особа не могла керувати своїми вчинками, внаслідок чого він має ознаки суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності), що виключає кrimінальну відповідальність [5, с. 88–89]. З іншого боку, в разі психічного примусу питання про відповідальність особи за заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам вирішують згідно з положеннями про крайню необхідність. Ця обставина за свою природою та ознаками різко вирізняється серед інших обставин, які виключають злочинність діяння. У зв'язку з відсутністю як при фізичному,

так і психічному примусі правомірної суспільно корисної поведінки з боку особи, що заподіює шкоду правоохоронним інтересам, на наш погляд, цю обставину зараховувати до заохочувальних норм ані фактичних, ані юридичних підстав немає.

Суспільну корисність вищеперечисленої поведінки зумовлено об'єктивними й суб'єктивними ознаками. Об'єктивні ознаки перебувають у площині соціальної цінності правоохоронюваного блага, відвернутих суспільно небезпечних наслідків, затриманні особи, що вчинила злочин, законності наказу чи розпорядження, умов виправданого ризику, виконанні спеціального завдання тощо. Суб'єктивні ознаки характеризують усвідомленими та вольовими діями (бездіяльністю), спрямованими на завдання необхідної та достатньої шкоди об'єктам кримінально-правової охорони, що мають своїм рушієм виключно суспільно корисну мотивацію. Мотивація вчинення діянь за обставин, що виключають злочинність діяння, має бути настільки соціально корисною, щоб "виправдати" завдання шкоди правоохоронуваним інтересам. Право передбачає й такі різновиди вчинків, які неможливо безпосередньо зарахувати до зазначених категорій, проте їх можливо оцінити з позиції більшої чи меншої бажаності або небажаності для суспільства. Більше того, навіть у межах однієї тієї самої обставини можливі вчинки, що відрізняються різним ступенем суспільної корисності [6, с. 290–291]. Так, наприклад, при крайній необхідності, ступінь корисності напряму залежить від співставлення шкоди, фактично завданої правоохоронюваним інтересам і відвернутої. Завдана шкода не може бути більшою за відвернуту шкоду, але деякі особливості емоційного стану особи, яка перебувала в стані сильного душевного хвилювання, викликаного небезпекою, що становила безпосередню загрозу, внаслідок чого вона не могла оцінити відповідність заподіяної шкоди цій небезпеці, включають кримінальну відповідальність (ч. 2 і ч. 3 ст. 39 КК).

З позицій "*de lege lata*" не можемо оминути окремі різновиди заохочувальних норм Загальної частини КК. Розуміючи велику складність, наукову та практичну суперечливість багатьох питань визначеного для дослідження матеріалу, значну кількість заохочувальних норм та обмежений обсяг роботи, зосередимося на обставинах "абсолютної корисності" – необхідна оборона (ст. 36 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ст. 38 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43 КК); "абсолютної корисності" – необхідна оборона (ст. 36 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ст. 38 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи роз-

криття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43 КК).

Необхідною обороною визнають дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної та достатньої в цих обставинах для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони (ч. 1 ст. 36 КК). Суб'єктивне право на необхідну оборону від суспільно небезпечного посягання є важливою гарантією реалізації конституційних положень про непорушність прав і свобод людини й громадянина, про невід'ємне право кожної людини на життя, недоторканність її житла й майна, а також забезпечує умови для захисту суспільних інтересів та інтересів держави.

Найчастіше правомірність необхідної оборони розглядають шляхом поділу на умови, що належать до посягання, та умови, що характеризують захист. Умови, що характеризують посягання, породжують право на необхідну оборону, яке може бути реалізоване чи не реалізоване особою, яка зазнала суспільно небезпечного посягання. Особа має право звернутися до правоохоронних органів, інших громадян про захист своїх правоохоронюваних інтересів. Вважаємо, що суспільно небезпечне посягання створює лише передумови для визнання соціально корисних дій з негайного його відвернення шляхом заподіяння тому, хто посягає шкоди. Посягання мають визнавати юридичним фактом, який породжує суб'єктивне право на правомірні дії із завдання необхідної та достатньої шкоди правоохоронюваним інтересам тому, хто посягає. Іншими словами, вчинення посягання є передумовою виключення злочинності діяння при необхідній обороні. Підставами виключення злочинності діяння мають визнавати правомірні дії особи, яка захищає правоохоронювані інтереси та вчинює дії з метою негайного відвернення або припинення посягання. Отже, умови правомірності, які характеризують захист, і є підставами виключення злочинності діяння при необхідній обороні. Проте передумови та підстави виключення злочинності діяння при необхідній обороні лише в контексті наукового препарування можуть досліджувати окремо. В реальній же дійсності вони тісно пов'язані, проявляються одночасно та існують як єдине правове явище.

Суспільно небезпечним є таке посягання, яке загрожує заподіянням істотної шкоди правоохоронюваним інтересам. Посягання, зазначає Ю. В. Баулін, має бути суспільно небезпечним, що характеризує його соціальну спрямованість. Таким визнають будь-яке посягання, що загрожує завдан-

ням шкоди особі, колективним, суспільним або державним інтересам, незалежно від вини того, хто посягає, а також від його соціальних і моральних якостей [7, с. 228]. Очевидно, що суспільно небезпечне посягання може вчинити виключно людина. У п. 2 постанови Пленуму ВСУ від 26.04.2002 р. № 1 "Про судову практику у справах про необхідну оборону" вжито термін "нападник". Зазначено, що при з'ясуванні наявності загрози необхідно враховувати поведінку нападника, зокрема спрямованість умислу, інтенсивність і характер його дій, що дають особі, яка захищається, підстави сприймати загрозу як реальну [8].

Ознаками посягання є його наявність і реальність. Наявність суспільно небезпечного посягання визначає часові межі, коли виникає (початковий момент) і закінчується (кінцевий момент) право на необхідну оборону. Стан необхідної оборони виникає не лише в момент вчинення суспільно небезпечного посягання, а й у разі створення реальної загрози заподіяння шкоди, а переход використовуваних при нападі знарядь або інших предметів від нападника до особи, яка захищається, не завжди свідчить про закінчення посягання [8]. Реальність підкреслює об'єктивне існування суспільно небезпечного посягання в дійсності, а не в уявленні того, хто захищається. А. А. Піонтковський вважав, що вчинені у стані необхідної оборони діяння лише тоді усувають суспільну небезпечність, коли посягання було реальним, існувало в дійсності, а не тільки в уявленні суб'єкта [9, с. 434]. В. Ф. Киріченко, навпаки, не вважав цю ознакою корисною та вказував на абсурдність тези "напад має бути нападом" [10, с. 35]. Якщо досліджувати ознакою реальності крізь призму завдання посяганням істотної шкоди правоохоронюваним інтересам, то її виокремлення є виправданим і доцільним.

Реальність посягання цікавить нас у зв'язку з уявною обороною, яка виключає кримінальну відповідальність за заподіяну шкоду лише у випадках, коли обставини, що склалися, були достатньою підставою вважати, що мало місце реальне посягання, і особа не усвідомлювала й не могла усвідомлювати помилковості свого припущення (ч. 2 ст. 37 КК). Фактично прирівнявши уявну й необхідну оборони, розповсюдивши на уявну оборону чинність положень про перевищення меж необхідної оборони, законодавець, на думку дослідників, фактично відродив інститут аналогії в кримінальному законі, що суперечить основним принципам кримінального права. Вперше цю думку висловив М. І. Бажанов, який вважав, що про необхідну оборону може йтися лише за умов об'єктивної суспільної небезпечності посягання, а уявна оборона є одним із різновидів фактичної помилки (помилка в об'єктивній стороні) [11, с. 63, 66]. А. П. Коренев і Д. Ф. Богатов зазнача-

ють, що завдання шкоди при уявній обороні треба оцінювати за правилами фактичної помилки, а не прирівнювати до необхідної оборони [12, с. 27]. Це надає нам підстави не вважати уявну оборону заохочувальною нормою, оскільки не існуюче в реальному житті посягання, вочевидь, не може завдати будь-якої шкоди або поставити під загрозу завдання такої шкоди правоохоронювані інтереси особи, інших осіб, суспільства й держави. Правові підстави виключення кримінальної відповідальності при уявній обороні перебувають в іншій від заохочувальних норм площині, а саме у фактичній помилці в об'єктивній стороні. Виділяють такі підстави правомірності необхідної оборони: 1) метою оборони є захист охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання; 2) при обороні шкоду заподіюють лише тому, хто посягає; 3) захист при обороні має бути своєчасним; 4) характер дій при захисті зовнішньо співпадає із ознаками якогось діяння, передбаченого в Особливій частині КК; 5) оборона має бути співрозмірною із нападом.

Цілеспрямованість дій при необхідній обороні має виключний характер. Соціально корисна мета захисту охоронюваних законом прав та інтересів визначає позитивну спрямованість усіх дій особи, яка здійснює необхідну оборону. В літературі звертають увагу на існування такої цілі необхідної оборони, як негайне відвернення чи припинення посягання, що розглядають як проміжну ціль [7, с. 243]. Безпосередньою метою того, хто здійснює захист, є відвернення чи припинення посягання, але врешті-решт остаточна мета не може бути іншою, аніж захист правоохоронюваних інтересів. Не можна погодитися з думкою, що байдуже, з якою подальшою метою відбувається напад, але безпосередня мета оборони цілком визначена – відвернення нападу. Якщо особа при відверненні або припиненні посягання ставить іншу мету, ніж захист правоохоронюваних інтересів, то вчинене не можна розглядати як необхідну оборону.

Своєчасність захисту кореспондується наявністю посягання. Захист від суспільно небезпечного посягання необхідно здійснювати в проміжок часу, коли посягання вже почалося й ще не закінчилося. Крім того, стан необхідної оборони виникає не лише в момент вчинення суспільно небезпечного посягання, а й у разі створення реальної загрози заподіяння шкоди. Отже, захист можливий і до початку посягання. Такий погляд на захист надає нам підстави включити до необхідної оборони використання різноманітних захисних пристройів, спрямованих на завдання фізичної шкоди потенційному нападнику (підведення електричного струму до паркану, встановлення

травмуючих засобів в авто, гаражі, на дачі тощо). До сьогодні точаться суперечки навколо цього питання. Так, більшість дослідників не визнають такі вчинки при завданні шкоди тому, хто посягає, необхідною обороною. Дехто, навпаки, вважає застосування технічних пристрійв при захисті правоохоронюваних інтересів необхідною обороною за умов її правомірності [13, с. 117]. Дехто доходить висновку, що нікому не заборонено заздалегідь готоватися до необхідної оборони проти ймовірного посягання. Таку підготовку не можна розглядати як передчасний захист, якщо шкоду злочинцу завдано під час вчинення ним супільно небезпечного посягання. Заперечуючи в цих випадках наявність необхідної оборони визнаючи винними на загальних підставах осіб, які захищають свою власність, а іноді й життя, судова практика більш занепокоєна створенням гарантії не для правомірного захисту, а для неправомірного нападу. Необхідно закріпити в законодавчому порядку право громадян на встановлення технічних пристрійв і засобів для захисту власності, житла тощо від супільно небезпечних посягань. Ознака правомірності захисту полягає в його співрозмірності з нападом. Шкода, заподіяна при захисті, має бути необхідною та достатньою для негайного відвернення чи припинення посягання (ч. 1 ст. 36 КК), а заподіяна тяжка шкода (смерть або тяжкі тілесні ушкодження) має відповідати двом умовам: а) небезпечності посягання; б) обстановці захисту. КК не вимагає механічної тотожності між характером і засобами оборони та характером і засобами нападу. Треба підтримати О. О. Дудорова та М. І. Мельника в тому, що КК мав би містити певні умови правомірності використання автономних захисних засобів, а саме: а) інформування потенційних правопорушників (і не лише їх) про існуючу небезпеку заподіяння шкоди; б) виключення (принаймні при захисті майна) можливості заподіяння смерті (варіант – і тяжкого тілесного ушкодження) тому, хто посягає; в) використання цих засобів не повинні створювати небезпеку заподіяння шкоди для непричетних до посягання осіб [14, с. 43–44].

Затримання особи, що вчинила злочин, – це дії потерпілого та інших осіб безпосередньо після вчинення посягання, спрямовані на затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади, якщо при цьому не було допущено перевищення заходів, необхідних для затримання такої особи (ч. 1 ст. 38 КК). Насамперед зазначимо, що затримання злочинця за своєю юридичною природою є самостійною обставиною, яка виключає злочинність діяння. Тому вважаємо позицію ВСУ, який прирівняв дії, вчинені під час правомірного затримання та доставлення відповідним органам влади особи, яка вчинила злочин, до

необхідної оборони, такою, що виходить за межі його компетенції [15].

Нам імпонує позиція Ю. В. Бауліна, який розглядає вчинення злочину лише як необхідну передумову затримання злочинця [16, с. 69]. Підставами правомірності затримання особи, яка вчинила злочин, є: 1) мета вчинку затримання й доставлення особи, яка вчинила злочин, відповідним органам влади; 2) необхідність і своєчасність затримання; 3) заподіяння необхідної шкоди особі, яка вчинила злочин; 4) співрозмірність шкоди, яка заподіяна особі при її затриманні. Соціально корисна мета затримання й доставлення злочинця відповідним органам влади є лейтмотивом усієї правомірної поведінки особи в цьому випадку. Дослідники по-різному вирішують питання змісту мети затримання злочинця. Так, Г. В. Бушуєв вважає єдиною метою затримання злочинця позбавлення його можливості ухилятися від затримання [17, с. 43]. Л. М. Смирнова, виділяючи дві цілі затримання (доставлення особи, яка вчинила злочин, органам влади; виключення можливості вчинення нею нових злочинів), першу ціль вважає обов'язковою, другу – факультативною [5, с. 189]. Ю. В. Баулін також виділяє дві цілі затримання: проміжну ціль (затримання злочинця) і кінцеву (доставлення злочинця органами влади) [7, с. 286–287]. Поділяючи останню думку, зазначимо, що КК пов'язує правомірність затримання саме із соціально корисною метою, а не з фактичним досягненням результату – затриманням злочинця, тому судова практика визнає правомірним завдання шкоди злочинцю й у тому випадку, коли при завданні шкоди затримати злочинця не вдалося.

Необхідність завдання шкоди при затриманні пов'язана з небажанням злочинця бути викритим у вчиненні злочину. Злочинці намагаються втекти з місця вчинення злочину, чинять опір потерпілому або іншим особам, які їх затримують. У цих випадках завдання шкоди визнають вимушено необхідним. Вимушеність визначають обстановкою затримання злочинця, за якою в громадянина відсутня реальна можливість без суттєвої небезпеки для себе та інших осіб здійснити ненасильницьке затримання злочинця, який протидіє цьому. Не згодна з такою постановкою питання Л. М. Смирнова, яка вважає, що термін "вимушеність" не відповідає заподіянню шкоди при затриманні злочинця. "Вчинки громадян, які затримують злочинців, повністю скеровуються їх волею, їх ніхто до цього не примушує", – зазначає дослідниця [5, с. 155]. З цим твердженням складно не погодитися, але йдеться про інше. Вимушений характер завдання шкоди особі, яка вчинила злочин, і ухиляється від затримання, визначають не добровільністю вибору громадянином того чи іншого варіанту правої поведінки (наприклад, здійснювати за-

тимання самому, звернутися за допомогою до інших чи до правоохоронних органів), а крайнім засобом затимання злочинця, якого іншими ненасильницькими засобами й способами затримати та доставити відповідним органам влади неможливо.

Затимання особи, яка вчинила злочин, не завжди пов'язане із заподіянням шкоди її життю, здоров'ю, свободі, майну. Диспозиція ч. 1 ст. 38 КК не визначає "зядання шкоди злочинцю" в якості обов'язкового елементу цієї обставини. З цього можна зробити висновок, що більш соціально бажаним є затимання злочинця, не пов'язане із зяданням шкоди його правоохоронюваним інтересам. Утім, злочинці рідко добровільно погоджуються на своє затимання, доставлення їх відповідним органам влади та чинять неабиякий опір, порушують громадську безпеку, завдають тілесних ушкоджень, тікають з місця вчинення злочину тощо. За таких умов потерпілий та інші особи, які здійснюють затимання, вимушенні заподіювати злочинцю фізичну чи майнову шкоду. Шкода при затиманні злочинця може проявлятися у з'язуванні, запиранні злочинця в приміщенні, пошкодженні чи знищенні його майна, нанесенні ударів, побоїв, завданні тілесних ушкоджень різного ступеня, а іноді й у вбивстві злочинця. Заслуговує на підтримку думка О. Б. Сахарова, який пов'язував правомірність зядання шкоди злочинцю з двома умовами: 1) якщо воно було викликане протидією затиманню з боку злочинця, й той, хто затримує, не міг здійснити затимання без застосування насильницьких заходів; 2) якщо при цьому не було перевищено меж затимання, тобто заподіяно злочинцю шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці затимання злочинця [18, с. 128].

Шкода злочинцю при його затиманні не може бути безмежною. Звертають особливу увагу на те, що навіть вчинення тяжкого злочину проти життя чи здоров'я людини й наполегливе ухиляння від затимання не ставлять злочинця поза законом. Зядання вимушеної шкоди злочинцю, як правило, пов'язують із двома обставинами: а) небезпечностю посягання; б) обстановкою затимання злочинця. Найбільшою небезпечностю характеризуються злочини, які завдають шкоди або ставлять під реальну загрозу життя людини, здоров'я, статеву свободу або недоторканність, власність. Зрозуміло, що при затиманні вбивці, гвалтівника, розбійника чи бандита співрозмірність шкоди варіюється від позбавлення свободи до зядання смерті. Особам, які вчинили злочини, що не становлять високої суспільнії небезпечності (шахрайство, крадіжку, дорожньо-транспортну пригоду тощо), заподіяна шкода не може перевищувати середньої тяжкості тілесних ушкоджень чи значної майнової шкоди, оскільки більш

тяжка шкода перебувала б у явній невідповідності з невеликою небезпечностю самого злочину. Закон передбачає, що співрозмірною може бути визнана лише така шкода, що відповідає не тільки небезпечності посягання, а й обстановці затимання злочинця (ч. 2 ст. 38 КК). Обстановка затимання злочинця об'єктивно включає в себе, з одного боку, спроможність особи, яка вчинила злочин, уникнути затимання, з іншого – реальні можливості того, хто здійснює затимання, з найменшими втратами для злочинця здійснити його затимання. Сприятлива обстановка затимання характеризується явною перевагою кількості, фізичної сили, наявності спеціальних засобів (скажімо, пістолета травматичної дії) з боку потерпілого або інших осіб, тому їй може здійснюватися із заподіянням мінімуму фізичної чи майнової шкоди злочинцю. За неприятливої обстановки перевагу в кількісних та якісних показниках має злочинець, успішне затимання якого (яких) можливе лише за умов зядання значної фізичної шкоди (середніх і тяжких тілесних ушкоджень). Відтак, якщо в особи була реальна можливість затримати злочинця із застосуванням "м'яких заходів", але вона, усвідомлюючи цю можливість, заподіює злочинцу тяжку шкоду, то таке затимання не можна визнавати правомірним.

Виконання спеціального зядання з передження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації є вимушеним заподіянням шкоди правоохоронюваним інтересам особою, яка, згідно із законом, виконувала спеціальне зядання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації з метою передження чи розкриття їх злочинної діяльності (ч. 1 ст. 43 КК). Підставами правомірності заподіяння шкоди при виконанні спеціального зядання є: 1) соціально корисна мета розкриття та попередження злочинної діяльності групи чи організації; 2) суб'єкти спеціального зядання; 3) спрямованість і характер спеціального зядання; 4) межі заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам.

Соціально корисна мета полягає в розкритті та попередженні злочинної діяльності групи чи організації. При заподіянні шкоди правоохоронюваним інтересам особа прагне уникнути викриття та продовжити подальше виконання зядання (проміжна мета) й саме із цією метою заподіює вимушенну шкоду, проте вся її діяльність з виконанням спеціального зядання підкоряється меті розкриття та попередження злочинної діяльності групи чи організації (остаточна мета). Спрямованість зядання визначають спеціальними цілями. Так, згідно зі ст. 13 Закону України від 30.06.1993 р. "Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю", при здійсненні боротьби з організованою злочинністю спеціальні підрозди-

діли по боротьбі з організованою злочинністю ОВС і СБУ мають право, якщо інших заходів для розкриття організованої злочинності та притягнення винних до відповідальності недостатньо, використовувати штатних і нештатних негласних співпрацівників, яких вводять під легендою прикриття в організовані злочинні угруповання. Введення негласного співробітника в організовані угруповання здійснюється за наявності відомостей про організовану злочинну діяльність і на підставі письмового доручення. Для виконання доручення негласний співробітник має право під легендою прикриття вступати в трудові, цивільно-правові та інші відносини. Шкоду або збитки, заподіяні діями негласного співробітника під час виконання доручення, відшкодовують з державного бюджету. *Негласний співробітник не несе відповідальності за завдані ним шкоду або збитки, якщо його дії були необхідні для виконання доручення* [19]. Суб'єктами заподіяння шкоди при виконанні спеціального завдання можуть бути дві категорії осіб: працівники спеціальних підрозділів ОВС та СБУ, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю; інші особи, які погодилися співробітничати із спеціальними підрозділами ОВС та СБУ, які, в свою чергу, поділяються на: а) учасників організованих злочинних угруповань, за виключенням організаторів і керівників; б) інших осіб, які не є працівниками спеціальних підрозділів та не входять до організованих злочинних угруповань [20, с. 7–8]. Заподіяння шкоди в часі повинно співпадати з виконанням спеціального завдання.

Межі заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам при виконанні спеціального завдання визначено в ч. 2 ст. 43 КК. Неприпустиме вчинення особливо тяжкого злочину, скоеного умисно й поєднаного з насильством над потерпілим, або тяжкого злочину, вчиненого умисно й пов'язаного із спричиненням тяжкого тілесного ушкодження потерпілому або настанням інших тяжких або особливо тяжких наслідків. Відтак, правомірним є вчинення особою, яка виконує спеціальне завдання: а) тяжкого або особливо тяжкого необережного злочину; б) тяжкого або особливо тяжкого умисного злочину, не поєднаного з насильством над потерпілим; в) тяжкого злочину, не пов'язаного зі спричиненням потерпілому тяжкого тілесного ушкодження; г) тяжкого злочину із настанням інших тяжких або особливо тяжких наслідків. Варто підтримати пропозицію Ю. В. Абакумової щодо обмеження кола злочинів, за значених у ч. 2 ст. 43 КК, лише умисним убивством, умисним тяжким тілесним ушкодженням та їх спеціальними різновидами [21, с. 13]. Згідно з цим, перелік злочинів, за вчинення яких відповідала б особа при виконанні спеціального завдання, налічував би 15 складів злочинів: ст. 112, ст. 113, ч. 1 ст. 115, ч. 2 ст. 115, ч. 1 ст. 121, ч. 2

ст. 121, ч. 3 ст. 345, ч. 3 ст. 346, ст. 348, ч. 3 ст. 350, ч. 3 ст. 377, ст. 379, ч. 3 ст. 398, ст. 400, ст. 443 КК.

Висновки. Дослідження обставин, що виключають злочинність діяння, дають зможу дійти висновку, що вони належать до заохочувальних засобів, які стимулюють соціально-правову активність особи, високу громадську відповідальність, особисту ціннісну установку на протидію злочинності. Обставини, що виключають злочинність діяння, в Кримінальному кодексі України виділено в однайменний розділ VIII Загальної частини та містять серед іншого обставини абсолютної корисності. До них належать: необхідна оборона (ст. 36 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ст. 38 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43 КК). Ці заохочувальні засоби кримінально-правового характеру розвивають і конкретизують положення Конституції України щодо природного права людини захищати своє життя та здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань. Право на необхідну оборону, затримання особи, яка вчинила злочин, є абсолютно і невідчужуваним правом людини. Кожен громадянин має право на захист особистих і правоохоронюваних прав і свобод інших людей. Це право не залежить від можливості звернутися по допомогу до інших осіб, органів влади або посадових осіб для відвернення або припинення посягання чи можливості уникнути суспільно небезпечної посягання.

Список використаної літератури

1. Дудоров О. О. Кримінальне право : навч. посіб. / О. О. Дудоров, М. І. Хавронюк / за заг. ред. М. І. Хавронюка. – Київ : Вайте, 2014. – 944 с.
2. Загородников Н. И. Направления изучения советского уголовного права / Н. И. Загородников, Н. А. Стручков // Советское государство и право. – 1981. – № 7. – С. 50–56.
3. Звечаровский И. Э. Уголовно-правовые гарантии реализации права на необходимую оборону : учеб. пособ. / И. Э. Звечаровский, С. В. Пархоменко. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1997. – 120 с.
4. Голик Ю. В. Поощрительные нормы уголовного права и возникающие на их основе правовые отношения / Ю. В. Голик // Актуальные вопросы борьбы с преступностью : сборн. науч. стат. / Ю. В. Голик. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1988. – С. 23–30.
5. Смирнова Л. Н. Уголовно-правовое регулирование задержание лица, совершившего преступление : монография / Л. Н. Смирнова. – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2005. – 281 с.
6. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / В. І. Борисов,

- В. Я. Тацій, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-те вид., перероб. і доп. – Харків : Право, 2015. – 528 с.
7. Баулин Ю. В. Обстоятельства, исключающие преступность деяния : монография / Ю. В. Баулин. – Харьков : Основа, 1991. – 360 с.
8. Про судову практику у справах про необхідну оборону : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 1 [Електронний ресурс] // Інформаційний сервер Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/>.
9. Пионтковский А. А. Курс советского уголовного права. Общая часть. Учение о преступлении по советскому уголовному праву : курс / А. А. Пионтковский. – Москва : Госюриздан, 1961. – 666 с.
10. Кириченко В. Ф. Основные вопросы учения о необходимой обороне по советскому уголовному праву : науч. издан. / В. Ф. Кириченко. – Москва ; Ленинград : Изд-во АН СССР, 1948. – 107 с.
11. Бажанов М. И. Уголовное право Украины. Общая часть : консп. лекц. / М. И. Бажанов ; сост. В. И. Тютюгин. – Днепропетровск : Пороги, 1992. – 168 с.
12. Коренев А. П. Правовые последствия освобождения от уголовной ответственности : учеб. пособ. / А. П. Коренев, Д.Ф. Богатов. – Москва : Моск. юрид. ин-т МВД РФ, 1996. – 168 с.
13. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – Київ : Канон : А.С.К., 2003. – 1104 с.
14. Дудоров О. О. Використання автономних захисних засобів: проблеми кримінально-правової оцінки заподіяної шкоди / О. О. Дудоров, М. І. Мельник // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 1 (101). – С. 38–44.
15. Проблематика припинення кримінального судочинства з нереабілітуючих підстав та актуальні питання пенсійного забезпечення військовослужбовців / К. К. Афанасьєв, В. А. Звіряка, М. І. Чворткін, Л. В. Черечука // Вісник Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України : до проекту пост. Пленуму Верховного Суду України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. – Вип. 2. – С. 148–151.
16. Баулин Ю. В. Право граждан на задержание преступника : монография / Ю. В. Баулин. – Харьков : Вища школа, 1986. – 152 с.
17. Бушуев Г. В. Социальная и уголовноправовая оценка причинения вреда преступнику при задержании : учеб. пособ. / Г. В. Бушуев. – Горький : ВСШ МВД СССР, 1976. – 88 с.
18. Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования : науч. издан. / отв. ред. В. Н. Кудрявцев, С. Г. Келина. – Москва : Наука, 1987. – 280 с.
19. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
20. Мантуляк Ю. В. Виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації як обставина, що виключає злочинність діяння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю. В. Мантуляк ; Академія адвокатури України. – Київ, 2006. – 17 с.
21. Абакумова Ю. В. Кримінальна відповіальність особи за вчинення злочину при виконанні спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю. В. Абакумова. – Націон. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2007. – 23 с.

Стаття надійшла до редакції 18.03.2016.

Хряпинский П. В. Обстоятельства, исключающие преступность деяния, как подвид поощрительных средств уголовно-правового характера

В статье исследованы обстоятельства, исключающие преступность деяния, которые относятся к поощрительным средствам, стимулирующие общественно-правовую активность личности, высокую общественную ответственность, личностную ценностную установку на противодействие преступности. Обозначено, что эти поощрительные средства уголовно-правового характера развивают и конкретизируют положения Конституции Украины относительно естественного права человека защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других людей от противоправных посягательств. Подчеркнуто, что право на необходимую оборону, задержание лица, совершившего преступление, является абсолютным и неотчуждаемым правом человека, и каждый гражданин имеет право на защиту собственных и охраняемых правом прав и свобод других людей.

Ключевые слова: обстоятельства, исключающие преступность деяния, необходимая оборона, задержание лица, совершившего преступление, поощрительные средства уголовно-правового характера.

Khriapinskiy P. The Circumstances Excluding Crime of Act as Subspecies of Incentive Means of Criminal and Legal Character

In article the circumstances excluding crime of act which belong to incentive means, the persons stimulating public and legal activity, high public responsibility, personal valuable installation on counteraction of crime are investigated. These incentive means of criminal and legal character develop and concretize provisions of the Constitution of Ukraine of rather natural human right to protect the life and health, life and health of other people from illegal encroachments. The right for necessary defense, detention of the person who has committed a crime is an absolute and inalienable human right. Each citizen has the right for protection of own and protected by the right rights and freedoms of other people.

Mostly legitimacy of necessary defensive is examined through dividing into terms that behave to encroachment, and terms that characterize defence. Terms that characterize encroachment generate a right on a necessary defensive, that can be realized or not realized by a person that tested publicly-dangerous encroachment. A person has a right to appeal to law enforcement authorities, other citizens about defence its legal interests. Consider that publicly-dangerous encroachment forms only pre-conditions for confession of the socialuseful operating under his immediate distraction by infliction that, who encroaches harm. Encroachment must confess a legal fact, that generates an equitable right on legitimate actions from the task of necessary and sufficient harm to interests that, who encroaches. Otherwise speaking, a feasance of encroachment is pre-condition of exception of criminality of act at a necessary defensive. The legitimate actions of person that protects a right interests and operating under the aim of immediate distraction or stopping of encroachment must confess the grounds of exception of criminality of act. Thus, terms of legitimacy, that characterize defence, and are the grounds of exception of criminality of act at a necessary defensive. However, pre-conditions and grounds of exception of criminality of act at a necessary defensive only in the context of the scientific preparing can be investigated separately. In the real reality they closely constrained, show up simultaneously and exist as the only legal phenomenon.

Promotional tools criminal law to develop and specify the provisions of the Constitution of Ukraine on protection of human rights to protect his life and health, life and health of others from unlawful encroachments. The right to self-defense, apprehend the offender is an absolute and inalienable human right. Every citizen has the right to protection of personal protection and legally protected rights and freedoms of others. This right does not depend on the ability to seek assistance from other persons or government officials to prevent attacks or suspension or the possibility to avoid socially dangerous assault.

Key words: the circumstances excluding crime of act, necessary defense, detention of the person who has committed a crime, incentive means of criminal and legal character.

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

УДК 343.85

O. С. Шеремет

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ПРАВОВА ДОПОМОГА НАСЕЛЕННЮ ЯК ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено повноваження та діяльність органів місцевого самоврядування у сфері запобігання злочинності в частині надання правової допомоги населенню. Проаналізовано Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" в редакції від 25.06.2016 р.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, запобігання злочинам, правова допомога.

Глобальні зміни в суспільно-політичному та економічному житті України, її перемоги та поразки за роки незалежності суттєво впливають на стан злочинності в країні. Ці проблеми стали особливо актуальними в останні роки. Як зазначають науковці, політика у сфері боротьби зі злочинністю, яку проводили в країні, виявилася неспроможною її зменшити. Рейдерство, багатомільйонне розкрадання, "розквіт" корупції тощо – це реалії сьогодення [1, с. 4]. Сучасна злочинність викликає неабияке занепокоєння в суспільстві, оскільки від стабільності в державі, дотримання рівня законності, правових норм залежить безпека кожного громадянина. Бажання досконало розібратися в процесах стрімкої криміналізації, поширення тяжких злочинів продиктоване самозахистом, прагненням до стабілізації обстановки в країні. Ми маємо багато прикладів об'єднання громадян з метою самозахисту й само-збереження, зокрема завдяки співпраці правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування в протидії злочинності.

Проблемам запобігання злочинності науковці приділяють постійну увагу. Зокрема, різні аспекти такої діяльності було висвітлено в працях О. М. Бандурки, В. В. Голіни, В. К. Грищука, І. М. Даньшина, С. Ф. Денисова, Т. А. Денисової, О. М. Джужки, В. П. Ємельянова, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, О. М. Костенка, В. М. Кудрявцева, О. М. Літвака, О. М. Литвинова, М. І. Мельника, А. А. Музики, П. Л. Фріса, В. Б. Харченка, В. І. Шакуна та ін. Проте, незважаючи на значну кількість досліджень із названої проблематики, можна констатувати, що аналіз злочинності та шляхів запобігання

злочинам залишається актуальним завданням. На наш погляд, заслуговують на більшу увагу наукові та практичні розробки питань забезпечення правопорядку на рівні органів місцевого самоврядування, оскільки сучасні праці відображають спроби теоретичного осмислення лише окремих аспектів цієї проблеми. Також вважаємо необхідним привернути увагу на необхідність правової допомоги населенню.

Метою статті є дослідження повноважень і діяльності органів місцевого самоврядування у сфері запобігання злочинності в частині надання правової допомоги населенню. Для цього було проаналізовано Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" в редакції від 25.06.2016 р.

До розробки стратегії боротьби зі злочинністю залучають спеціалістів різних галузей, що пов'язано із масштабністю проблем і шляхів їх вирішення. Однак державна політика розвитку місцевого самоврядування не завжди відрізняється послідовністю прийнятих рішень, особливо щодо взаємодії з правоохоронними органами в протидії злочинності. Якщо ж вести мову про кримінологічні аспекти, то, на жаль, сьогодні характерними рисами суспільства є посилення рівня криміналізації, зниження рівня розкриття злочинів і зменшення профілактичних та запобіжних заходів. Так, за даними Генпрокуратури, за останні два роки кількість серйозних правопорушень збільшилася в півтора-два рази. Зокрема, в 2013 р. в Україні зафіксовано 13 тис. особливо тяжких злочинів, а в 2015 р. – уже 21,5 тис. Різко зросла кількість квартирних крадіжок, угонів автомобілів, умисних убивств і викрадень людей тощо. За довідкою про

стан і структуру кримінальних правопорушень на території України за січень–березень 2016 р. і довідкою про стан та структуру кримінальних правопорушень на території України за січень–березень 2015 р. за I квартал 2016 р., було зареєстровано 203 505 кримінальних правопорушень, що на 18,2% більше ніж за аналогічний період 2015 р. За статистичними даними, збільшилася кількість тяжких (+22,5%), середньої тяжкості (+20,3%) та невеликої тяжкості злочинів (+15,6%). Злочини, що мають найбільшу тенденцію до зростання: крадіжки – 34,6%; грабежі – 48,5%; розбій – 14,1%; з'ватування – 44,6% [2].

За словами генерального прокурора Ю. В. Луценка, 70% від усіх зареєстрованих злочинів пов’язані з викраденням майна. Кількість крадіжок зросла на 38% до 221 тис. випадків, найбільше їх зростання зареєстровано в Житомирській, Миколаївській, Одеській, Волинській, Харківській областях і м. Київ. Кількість грабежів зросла на 40% до 16,2 тис. випадків. Лідерами зростання стали Рівненська область (на 80%), Волинська (72%), Одеська (63%), Дніпропетровська (57%), Київська (54%), Запорізька (53%), м. Київ (59%). Кількість розбійних нападів зросла на 30% до 2,4 тис. випадків. Найбільший рівень зростання зареєстровано в Черкаській, Одеській, Чернівецькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Львівській, Рівненській областях. У Києві в громадських місцях (парки, площа тощо) скіною 25 тис. злочинів – це в 2,3 рази більше порівняно з аналогічним періодом минулого року. Схожу ситуацію фіксують в Івано-Франківській, Кіровоградській, Одеській та Рівненській областях. Кількість викрадень автотранспорту зросла на 16% до 7000 випадків. У середньому на добу в Україні викрадають 33 транспортних засоби. Кількість ДТП зросла на 20% до 86 тис. випадків. Таке саме зростання – для ДТП із постраждалими – це 14,8 тис. випадків. У них загинуло 1761 чоловік, травмовано 19 тис. чоловік. Аварія з потерпілими в Україні відбувається кожні 20 хвилин, із загиблими – кожні три години. Кількість порушень ПДР зросла на 40% [3]. І хоча урядовці та інші керманичі країни такі прорахунки пов’язують із слабкістю й неналежною підготовкою правоохранців, із військовими діями тощо, ми вважаємо, що сьогодні немає стратегії загальних заходів запобігання злочинам. На нашу думку, разом із політичними, економічними, соціальними заходами необхідно посилювати ідеологічні чинники. Адже рівень загальної та правової культури, моральності населення завжди ставав своєрідним міцним бар’єром на шляху злочинності. Ми переконані, що саме створенням нової ідеології правової держави повинні займатися органи місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування (участь у роботі з профілактики пра-

вопорушень, правова просвіта, правова допомога, керівництво діяльністю громадських пунктів охорони порядку, інших формувань правоохоронної спрямованості) повинні бути під пильним наглядом громади. Органи місцевого самоврядування повинні мати достатні джерела для виконання своїх повноважень, для вирішення повсякденних людських проблем.

Ми проаналізували Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР у редакції від 25.06.2016 р. [4]. Треба зазначити, що наразі керівництво країни ставить завдання повернути місцевому самоврядуванню його конституційно-правове значення, забезпечити його самостійність і відповідальність у вирішенні питань, що входять до його компетенції.

Серед найважливіших питань, які мають вирішувати органи місцевого самоврядування, повинні бути й питання забезпечення правопорядку. Саме тому в гл. 4 “Повноваження районних і обласних рад” вищезазначеного закону ч. 1 ст. 43 додовнено п. 36, у якому передбачено “заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території” [4].

На нашу думку, досить вичерпно сформульовано питання правової освіти населення та правової допомоги, що надають органи місцевого самоврядування. Так, наприклад, ст. 38–1 “Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги” зазначено, що виконавча влада має надавати первинну та вторинну правову допомогу населенню з урахуванням потреб територіальної громади. Також органи місцевого самоврядування повинні забезпечити координацію діяльності установ із наданням безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, необхідним є розгляд письмових звернень про надання безоплатної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що, згідно із законом, належать до їх компетенції.

Органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування установ із наданням безоплатної первинної правової допомоги, контроль за використанням коштів такими установами за призначенням, а також взаємодіють із центрами з наданням безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень.

Крім зазначеного, на органи місцевого самоврядування покладено:

- надання роз’яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- забезпечення особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги;

- залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;
- організація семінарів, конференцій з питань безоплатної первинної правової допомоги тощо [4].

Вказані заходи, на наш погляд, дають можливість не тільки забезпечити правову допомогу населенню, а й підняти рівень довіри до органів місцевого самоврядування, а відтак – і до держави. У зв'язку з цим доцільно навести висловлювання О. М. Литвака, що "історія і сучасність свідчать про те, що існує небезпека створення злочинної держави, якщо вона втрачає своє історичне призначення захисника слабких перед сильними, коли її сила і суд не є благочинними, а стають злочинними" [5, с. 30]. Щоб такого не відбулося, необхідно зміцнювати рівень довіри громади до держави та суспільних інституцій.

Висновки. Усе зазначене дає змогу констатувати, що ми підтримуємо доцільність і необхідність застосування в формуванні сучасної системи забезпечення правопорядку сил і засобів органів місцевого самоврядування. Здійснений аналіз чинної правової бази регулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення правопорядку та організації правової допомоги населенню дає всі підстави стверджувати, що окреслені шляхи та методи її вдосконалення дають можливість надати дієву правову допомогу населенню. Ми вважаємо правову допомогу населенню одним із важ-

ливих загальносоціальних заходів запобігання злочинності в Україні, що разом із правовою освітою сприятиме підняттю рівня загальної та правової культури населення.

Список використаної літератури

1. Політика у сфері боротьби зі злочинністю України : теоретичні та прикладні проблеми : монографія / за заг. ред. проф. П. Л. Фріса та проф. В. Б. Харченка. – Івано-Франківськ ; Харків, 2016. – 419 с.
2. Довідка про стан та структуру кримінальних правопорушень на території України за січень–березень 2016 року і Довідка про стан та структуру кримінальних правопорушень на території України за січень–березень 2015 рік [Електронний ресурс] / Генеральна прокуратура. – Київ, 2016. – Режим доступу: <http://www.ipvz.org/statistika-za-kvartal-2016-r>.
3. Луценко описал масштабы преступности в Украине [Электронный ресурс] // Новости в Украине. – 21 сентября 2016 г. – Режим доступа: http://society.lb.ua/accidents/2016/09/21/345794_lutsenko_opisal_masshtabi.html.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР в редакції від 25.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%BC%D1%80/page>.
5. Литвак О. М. Держава і злочинність : монографія / О. М. Литвак. – Київ : Атіка, 2004. – 304 с.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2016.

Шеремет О. С. Правовая помощь населению как часть общесоциальных мер предупреждения преступности органами местного самоуправления

В статье исследованы полномочия и деятельность органов местного самоуправления в сфере предупреждения преступности в части оказания правовой помощи населению. Проанализирован Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" в редакции от 25.06.2016 г.

Ключевые слова: местное самоуправление, община, предупреждение преступлений, правовая помощь.

Sheremet O. Legal Aid to the Population as Part of the General Social Crime Prevention Measures by Local Governments

The article investigates the mandate and activities of the local self-government bodies in the field of crime prevention in the part of the legal education of the population and legal assistance. In this regard, reviewed the Law of Ukraine "About local government in Ukraine" as amended on 06/25/2016.

It is noted that the current crime causes considerable concern in society because of the stability in the country, observance of the law, the law depends on the security of every citizen. The desire to deeply understand the rapid process of criminalization, spreading serious crimes motivated by self-defense, the desire to stabilize the country. We have many examples of citizens' associations in self-defense and self-preservation, in particular through the cooperation of law enforcement agencies and local authorities in combating crime.

Among the most important issues that must be addressed by local governments should be the issue of law and order. Therefore, in Chapter 4, "The powers of district and regional councils" of the Act Part.1, art. 43 added with clause 36, which provides "information hearing prosecutors and heads of the National Police of the state of law, the fight against crime, public safety and performance of the respective territory".

In our opinion, sufficient space defined legal issue of public education and legal assistance provided by local authorities. For example, Art. 38-1 "Powers in the provision of primary legal aid" states that the executive should be given primary and secondary legal aid to the population of the needs of the local community. Also, local authorities should be ensured coordination of institutions of free primary legal aid in the territory of the administrative-territorial unit. In addition, it is

necessary to review the written applications for legal aid and the provision of such assistance on matters within their competence, in accordance with the law.

Local government agencies providing funding of free primary legal aid, monitoring the use of funds by such institutions as intended, and interact with centers of free secondary legal assistance and provide them assistance within its powers.

These measures, in our view, provide an opportunity not only to provide legal assistance to the population, but also to raise the level of trust in local government and therefore also to the state.

Everything stated allows to state that we support the feasibility and the need for forming a modern system of law enforcement capabilities of local governments. We believe legal assistance to the population one of the important measures of general crime prevention in Ukraine, along with legal education will contribute to raising the level of general and legal culture of population.

Key words: local government, community, crime prevention, legal assistance.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 327.56

Lester D. Paul

LLB. LLM. SJD candidate, Zhejiang University, China
Zhejiang Shuren University, Lecturer, International Business Law

CHINA HAS HISTORY ON ITS SIDE: A HISTORICAL PERSPECTIVE ON THE US INVOLVEMENT IN THE SOUTH CHINA SEA DISPUTES

The South China Sea dispute between China and its neighbours has dominated recent headlines. Citing that the dispute has increased tension in Asia the US claims that its involvement is only to maintain freedom of navigation in the Pacific. China continues to hold fast noting that historically the islands belong to them. A number of documents have been produced by China to support its claim and in each case the Philippines, Japan and Vietnam, being the most aggressive in their opposition, have refused to recognise China's sovereign right to the islands. Historical documents including treaties signed at the end of WWII where Japan agreed to return all territory belonging to China is the most recent proof that the islands do not belong to Japan. The US involvement in spite of all the evidence favouring China begs the question, are America's interests in the island dispute about an assertion of US power in the region or is it a sincere willingness to support all the countries that have claims against China because the facts give these countries the right to the islands? It comes down to China's sovereign rights and its history of nonintervention versus the US global interventionist strategy and its interest in the Pacific, hence, the US 'Pivot to Asia'.

Key words: China, US, Philippines, Japan, islands, dispute, sovereign, treaties, Dao Yu islands, South China Sea.

Scholars who published work on this subject. The South China Seas Dispute has drawn the attention of many international scholars and news agencies, the extensive list includes Panos Mourdoukoutas and Brett Davis of Forbes Magazine; Waldden Bello, Foreign Policy in Focus; Zhu Haiquan and Hrvoje Hranjski, Washington Post; Adam Bray, National Geographic; and J. Michael Cole, Taipei Times.

The article aims to shed some light on the South China Sea Dispute by defending China's claim to the islands while reminding the reader of what happens when the US gets involved in a dispute. I hope that the reader can form their own opinions on the issue after learning more about it from a historical perspective and can better understand America's and China's historical role in global affairs.

News agencies around the world seem to be churning out a never-ending stream of headlines about China's rise and its claim to the islands in the South China Sea. These headlines are much to the envy of the United States, which prides itself on being the leader of the free world and its de facto savior. Here comes China quietly rising out of the smog and smoke, a bi-product of its vast industrial and technological evolution. What China is doing today is a modern version of what America did at the turn of the last century; of what England did with the conquering of the

New World and its industrial revolution; or the Romans and the Greeks with their vast armies and military prowess; and even the Egyptians and the Ethiopians in a time that to-date baffles historians. All of the before mentioned signify change, change from one superpower to the next all with great resistance and extensive bloodshed.

China's rise can be considered superior because until now there have been no documented acts of bloodshed, something none of the past world powers can say. China has never shown military aggression against any other country. Some may want to claim otherwise by mentioning the death of 70 Vietnamese sailors in a clash over the Spratly Islands. However, defense of one's sovereignty has historically been a right which is now recognized under International Law. The concept of sovereignty is the core attribute of the modern state, hence all state authority has an inherent right to defend their territory. The lines of said inherent right becomes blurred when the territory is under dispute as in the case of the South China Seas where each party assumes the right to defend their territory. As a result of the conflicting claims it would not be accurate to label China as an aggressor when China is claiming the right of self-defence.

America is perched at the top of the world's pyramid as an immovable object with China several bricks below and climbing fast,

asserting itself as an unstoppable force. The West, in this case America, with its history of exploitation and global dominance seeks to find a weak point in the Chinese ever rising super structure, and has seemingly found one in the South China Sea disputes between China and its neighbors. But this is not the sixties, seventies or eighties; military bullying and/or underhanded interventions will not suffice. America did not get to where it is today without extensive bloodshed and political interventions. China on the other hand has risen to the number 2 position without conquering, pillaging, and intervening in other countries' domestic affairs. The US cannot find enough water to wash its blood stained hands, a similar dilemma for Japan who is continually plagued by its genocidal acts of aggression and oppression against China and other Asian countries.

The US has had its hands in conflicts on every continent through political intervention. It is second only to that of the British Empire and its reign of brutality over the non-white races of the world. America's brutal interventionist strategy was most notably felt in countries such as Cuba, Guatemala, the Dominican Republic, Chile, Brazil, El Salvador, Nicaragua, Grenada, Philippines, Indonesia, Iran and Iraq (the Iran Contra-Scandal), Afghanistan, Libya, Syria and the list goes on, possibly only the CIA knows where it stops.

China has no known overseas military installations, and is not trying to establish any. Nor does China have a history of interfering in other countries domestic affairs, spreading or imposing its Communist ideology or any form thereof, and has not supported any form of intervention in other countries' domestic affairs whether through the United Nations or otherwise. "China says its decisions on its foreign policy is derived from the five Principles of Peaceful Coexistence: mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. The Chinese leadership originally enumerated these principles in 1954 when China, with a communist government, was trying to reach out to the non-communist countries of Asia." China has held this non-intervention principle throughout their 5000 years' history as a civilization and continues to date to stand steadfast with their non-intervention, nonaggression state of existence. China as a permanent member of the United Nations Security Council chooses to vote negatively against any act of aggression or intervention by the council or one of its members, often angering countries like the United States who favour intervention. China's stance on non-intervention has often been ignored or met with harsh criticism despite non-intervention being part of the UN mandate. China's staunch non-interventionist stance can be seen in modern times. The list below outlines examples of war

and conflicts where China refused to intervene and advised others to do the same.

On the war between Iran and Iraq (America not only intervened but broke their own laws to do so, see; the Oliver North and Ronald Reagan Iran Iraq Contra Affair).

The struggle between Israel and the Arabs (the US continues to support Israel's occupation of Palestinian land by providing Israel with yearly financial support and large caches of advanced weaponry, this is also coupled by the US using its veto power to block any attempt by the UN to end or ease the suffering of the Palestinian people).

The rivalry between North and South Korea (starting with the American intervention in the Korean war, and the continued military presence in South Korea, which according to the North Koreans serves as a threat to their sovereignty).

The conflicts in the former Yugoslavia and the list can go on.

The principle of non-intervention is not just a political ploy or choice, it is enshrined and enforced by international law, see the Corfu Channel case (Merits, 1949), in which the International Court regarded "the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given right to the most serious abuses and as such cannot, whatever be the present defects in international organization, find a place in international law" (ICJ Reports 1949, p. 35). As the International Court of Justice noted in its 1986 judgment in the Nicaragua case, "the principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference; though examples of trespass against this principle are not infrequent, the Court considers that it is part and parcel of customary international law..." (ICJ Reports 1986, p.106, Para. 202). It went on to say that "the principle forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in the internal or external affairs of other States" and that "a prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones.... The element of coercion ... defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention" (see Para. 205). In DRC V. Uganda (2005), the Court noted that Nicaragua had "made it clear that the principle of non-intervention prohibits a State "to intervene, directly or indirectly, with or without armed force, in support of the internal opposition within a State"" (ICJ Reports 2005, see Para. 164). Prima facie China is within the legal margin of correctness in its stance on nonintervention.

The United States in contrast to China is attempting to plant its military in every corner the globe, more so in Asia than any other place. America's military presence in Asia can be seen in Hawaii, Guam, Japan, South Korea, the Philippines, for the first time marines are stationed in Australia and an increase in flights from Singapore. The "wolf in sheep's clothing' analogy is evident to even the most innocent of political thinkers after not only having knowledge of America's history of aggression but by also reading the works of various political commentators, most notably Geoff Dyer of the Financial Times. Dyer reported that, "Pentagon officials have also raised the prospect of some sort of temporary presence in other countries such as Vietnam, Indonesia and Malaysia, which Mr. Obama visited on the weekend. Dyer further quoted General Herbert 'Hawk' Carlisle, commander of US Pacific Air Forces, who said in 2013, "We're not going to build any more bases in the Pacific," and "The term you'll hear that we use often is places, not bases. It's building relationships." Yes, it can be seen as 'building relationships', however, what is the purpose of the relationships and what measures were taken by the United States to cultivate the various relationships remains to be seen.

The Philippines for example had expelled the US military from its territory in 1991 but has since rescinded that decision allowing the US to return. This decision came at the height of the Philippines' dispute with China over the South China Seas and part of the US famed Pivot to Asia.

The US has since aided Philippines with two warships, which are outdated by US standards and since encouraged the Philippines to unilaterally bring a case against China although China has offered to meet with the Philippines to discuss and come to a bilateral agreement favourable to both countries. Understanding the before mentioned military strategy of the United States gives new meaning to the term 'military aggression', because the US has not attacked China, has not threatened China with military action, and/or made any substantiated incursion into Chinese territory with aggressive intent. However, there are numerous reports of US naval vessels passing through the disputed waters in the South China Seas. This also includes US military aircraft flying over the disputed islands. So although there has been no act of imminent war, they were numerous acts of provocation by the US. To say China has shown acts of aggression by building military installations in the South China Sea on territory that China historically and legitimately believe belongs to China is an exaggeration of the term aggression and blatant hypocrisy by the US.

To fully understand the scope of the US hypocrisy one only needs to look at the list of International Laws, Treaties and Conventions that the US claims to be enforcing but has

not signed (or ratified in some cases). The list is as follows:

1930 – Forced Labour Convention, not ratified;

1948 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, not signed;

1949 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, not signed;

1950 – Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, not signed;

1951 – Convention relating to the Status of Refugees, party to only the 1967 protocol

1951 – Equal Remuneration Convention, not ratified;

1954 – Convention relating to the Status of Stateless Persons, not signed;

1958 – Discrimination (Employment and Occupation) Convention, not ratified;

1960 – Convention against Discrimination in Education, not ratified;

1961 – Convention on the Reduction of Statelessness, not signed;

1962 – Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages, signed but not ratified;

1964 – Employment Policy Convention, 1964, not ratified;

1966 – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, signed but not ratified;

1966 – First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, not signed;

1969 – Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity, not ratified;

1969 – Vienna Convention on the Law of Treaties, signed but not ratified;

1972 – Anti-Ballistic Missile Treaty, signed but withdrew in 2002;

1977 – American Convention on Human Rights, signed but not ratified;

1977 – Protocol I (an amendment protocol to the Geneva Conventions), not ratified;

1977 – Protocol II (an amendment protocol to the Geneva Conventions), not ratified;

1979 – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, signed but not ratified;

1981 – Occupational Safety and Health Convention, 1981, not ratified;

1989 – Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, not signed;

1989 – Convention on the Rights of the Child, signed but not ratified;

1989 – Basel Convention, signed but not ratified;

1990 – United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, not signed;

1991 – United Nations Convention on the Law of the Sea, not signed;

- 1992 – Convention on Biological Diversity, signed but not ratified;
- 1994 – Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, signed but not ratified;
- 1996 – Comprehensive Test Ban Treaty, signed but not ratified;
- 1997 – Kyoto Protocol, signed but not ratified;
- 1997 – Ottawa Treaty (Mine Ban Treaty), unsigned;
- 1998 – International Criminal Court, signed by not ratified;
- 1998 – Rome Statute of the International Criminal Court, signed but not ratified;
- 1999 – Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, not signed;
- 2002 – Optional Protocol to the Convention against Torture, not signed;
- 2006 – International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, not signed;
- 2007 – Convention on the Rights of Persons with Disabilities, signed but not ratified;
- 2008 – Convention on Cluster Munitions, not signed;
- 2016 – Trans-Pacific Partnership, signed but not yet ratified.

The number of unsigned or not yet ratified treaties is alarming, especially the failure to sign or ratify the Convention on the law of the sea while speaking out against China in a manner louder than those who are actually party to the dispute and a signatory to the Convention. Not signing a treaty for whatever political reason is not a problem, the problem comes when you try to enforce it in an issue you have little or no say in except in support of an ally. Before venturing into the South China Sea dispute it would be fitting to look at the Kyoto Protocol and how the US and China differs, serving as a stark example of US hypocrisy. China has not only ratified the Kyoto Protocol but has made great efforts to implement it. This is coupled with financial and political support from the Chinese government.

A high ranking member of the Chinese Communist Party, Vice Minister Liu Jiang of the National Development and Reform Commission (NDRC) said, "China will honour its commitments in accordance with the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol, and will work together with the international community to seek effective measures addressing climate change." Speaking at a related conference, Liu also said, "China would observe the principle of common but differentiated responsibilities for developed and developing countries, continuing to work toward comprehensive, sustainable development while improving energy efficiency, developing and applying new and renewable energy sources and increasing forestation." The US in all fairness has inadvertently ful-

filled the requirements of the Kyoto Protocol but like so many other important treaties refuses to sign and ratify it. In addition, unlike China where the treaty and its requirements have received full government support, US politicians are still divided as to whether there is a need for the Kyoto Protocol and whether Global Warming is a reality.

Looking at the South China Sea dispute from a historical perspective China has the moral high ground. From as far back as 1372 (the fifth year of the reign of Emperor Hongwu of the Ming Dynasty). China has documented directly and indirectly its claim to the disputed islands. China's historical maps as well as correspondences between admirals unquestionably document that the Imperial Envoys visited the Ryukyu. As documented by Chen Kan in 1534, Chen Kan at the time an Imperil Envoy from the Ming Dynasty Court noted in his report that, "the ship has passed Diaoyu Dao, Huangmao Yu, Chi Yu... Then Gumi Mountain comes into sight, that is where the land of Ryukyu begins." This being one of several documentations, others being in 1562 and 1719.

Japan's claim to the Diaoyu Dao Islands was not until the Sino-Japanese War of 1895 some three centuries after China first documented the Diaoyu Dao Islands as their own. China acted upon this belief in accordance with international law by sending its envoys to visit and enforce its sovereign rights over the islands, none of which Japan officially did until the Sino-Japanese war. This fact is supported by several Japanese scholars, most notably Murata Tadayoshi, who in his work asked the question, 'Are the Diaoyu Islands Japan's Inherent Territory? A Comment on The Origins of the Japan-China Territorial Issue, he noted that Japan was aware of the Qing Dynasty's claim over the island but sought to covertly covet the islands. The US has encouraged Japan, Vietnam and the Philippines to act unilaterally in their attempt to prevent China from holding on to what is historically theirs. If a four-hundred-year old historical document/s is not enough to solidify China's claim how about a seventy-year-old document?

The Potsdam Proclamation of July 1945 states at item "(8) The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine. As we determine meaning the signatories to the document China, the US and the UK." The Potsdam Proclamation made reference to the Cairo Declaration of December 1, 1943 in which China, United States, and Britain agreed that, "Japan shall be stripped of all the islands in the Pacific" it had seized or occupied since the beginning of World War I and "all the territories Japan has stolen from the Chinese, such as Manchuria, Formosa (Taiwan) and the Pescadores, shall be re-

stored to the Republic of China". The declaration also demanded Japan "be expelled from all other territories which she has taken by violence and greed". This is reiterated by the US State Department Archives which states inter alia, "In November and December of 1943, US President Franklin D. Roosevelt met with Chinese President Chiang Kai-shek and British Prime Minister Winston Churchill in Cairo, Egypt to discuss the progress of the war against Japan and the future of Asia. In addition, to discussions about logistics, they issued a press release that cemented China's status as one of the four allied Great Powers and agreed that territories taken from China by Japan, including Manchuria, Taiwan, and the Pescadores, would be returned to the control of the Republic of China after the conflict ended." Thus, further proving the US hypocrisy on the issue of the Diaoyu Dao Islands.

China's rise is an unstoppable force while the US which sees itself as the immovable world's premier super power has reached its precipice. The South China Sea dispute between China, Vietnam, Philippines, South Korea and Japan will either be the nail in the coffin that kills China's rise to the position now held by the US or it will be the nudge that pushes the US from its plateau of global dominance. Both countries seem to know and understand full well the stakes at hand.

China wants what is rightfully theirs and has always stood up for what they perceive as a fact, well documented by history and supported by international law, treaties and proclamations. However, China is finally at an economic point in its history where it does not need to speak softly and act humbly in establishing its claim. Normally the US would intervene with treats of embargos, promises of economic and military support and if all else fails military intervention. But China is not Somalia or Iraq, China is a rising force that unlike all other countries in the world, has wisely broadened its political and economic horizons so that no number of US interference can stop the Great China Rising and its claim to what is historically hers.

The US knows full well that the world is watching, big countries like Russia, small countries like North Korea, and rogue organisations like Al Qaeda, watching to see how powerful the US actually is. Normally with such issues as territorial disputes between countries, the US would have already gotten its way at a price to be paid by the beneficiary of its actions and hell to be paid by those who oppose. But China is strong and united behind the Chinese claim. To make things worse for the US, China's economic position in the world is so wide spread that when the US sneezes China will not catch a cold but will profit from the sale of medicine and medical equipment to those who suffered as a result of the US ills. The 2008 US financial crisis serves as a stark reminder of China's wisdom and financial strength.

Conclusions. The US strategy so far is to encourage the countries involved in the disputes to stand their ground even if common sense says otherwise. These countries are advised to ignore sound political and economic strategy by coming to a win compromise with China. Instead they are encouraged by the US to pursue a winner takes all strategy based on the promise of unending support in future endeavours, which, by now most countries should know is not a guarantee. The US should not play any part in the South China Sea dispute since it has no territory in the disputed area. The countries that are party to the dispute should be allowed to settle the dispute on their own terms without outside influence and if the US wishes to play a role in the dispute it should do so as mediator and not as instigator. The US should use its influence in a non-confrontational way.

References

1. Andrea Germanos, staff writer, Hypocrisy and Legacy of Death Linger as US Claims Moral Authority in Syria. US slams "chemical weapons" in Syria while being a serial user of weapons widely condemned by the global community. Published on Tuesday, August 27, 2013 by Common Dreams.
2. A. J. Nathan. Professor of Chinese politics at Columbia University / A. J. Nathan and Robert S. Ross, The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security. – New York : W.W. Norton, 1997.
3. A. Roberts. A History of the English Speaking people since the 1900 [Electronic resource]. – Mode of access: http://homepage.eircom.net/~odyssey/Quotes/HISTORY/English_Speaking_Peoples.html#14.
4. A. Tilghman. The U.S. military is moving into these 5 bases in the Philippines. Military Times. – April 1, 2016.
5. A. Herman. A Show down in the South China Sea: A plan to keep Beijing from ruling the Spratly Islands [Electronic resource]. – January 6, 2016. – Mode of access: <http://www.nationalreview.com/article/429281/chinas-agression-southchinaseas-spratly-islands>.
6. B. Heuser. Sovereignty, self-determination and security: new world orders in the 20th century" in Sohail Hashmi (ed.): State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations / B. Heuser. – Philadelphia: Pennsylvania University Press, 1997.
7. Caleb Gee. U.S. Crusade Against Cuba Didn't Begin with the Cold War, [Electronic resource]. – Mode of access: <https://ushypocrisy.com/2016/04/07/u-s-crusadeagainst-cuba-didnt-begin-with-the-cold-war/>.
8. Draft Declaration on Rights and Duties of States. UN Treaty Organization. 1949. Retrieved July 5, 2016.
9. Geoff Dyer. US Spreads Military Presence Across Asia. US Politics and Policy. [Electronic resource]. – Mode of access:

- <http://www.ft.com/cms/s/0/52b9edbece5-11e3bc2800144feabdc0.html#axzz4DX-hwIE7o>.
- 10.G. Dyer. US Blames China for Rising Tensions in South China Sea, US Politics and Policy [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/cdc0-9e14-91a7-11e38fb300144feab7de.htm-l#axzz4AhMDOPdq>.
- 11.United States Ratification of International Human Rights Treaties [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.hrw.org/news/2009/07/24/unitedstates-ratificationinternationalhuman-rightstreaties>.
- 12.Japan should abide by Cairo Declaration and Potsdam Proclamation: China Daily. November 2, 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://english.cntv.cn/program/newshour/20140211/103039.shtml>.
- 13.Prashanth Parameswaran. US Gives the Philippines 2 New Vessels Amid South China Sea Tensions [Electronic resource]. – Mode of access: <http://thediplomat.com/2015/11/usgives-the-philippines-2new-vessels-amid-south-china-sea-tensions/v>.
- 14.Ren Mu. China's Non-intervention Policy in UNSC Sanctions in the 21st Century: The Cases of Libya, North Korea, and Zimbabwe. Institute of International Relations and Area Studies, Ritsumeikan University.
- 15.Steven Walker. American hypocrisy and flagrant violation of international law, 28.04.2014 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.pravdareport.com/world/americas/28-04-2014/127457american_hypocrisy-0/.
- 16."The United Nations Convention on the Law of the Sea (A historical perspective)". United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm.
- 17.The Initial National Communication on Climate Change of the People's Republic of China Official Launch [Electronic resource]. – Mode of access: <http://nc.ccchina.gov.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=196>.
- 18.US Department of State Archive, The Cairo Conference, 1943. The Cairo Conference, 1943.
- 19.Yuan Fang and Wind GU, China on Board with Kyoto Protocol. China Daily February 17, 2005 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.china.org.cn/english/2005/Feb/120508>.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Паул Л. Д. Історичні факти на користь Китаю: історична перспектива участі США в спорі про Південно-Китайське море

У статті розкрито історичну перспективу участі США в спорі про Південно-Китайське море між Китаєм і сусідніми країнами. Спір загострює обстановку в Азії, США стверджують, що їх участі спрямована тільки на збереження свободи судноплавства в районі Тихого океану. Китай продовжує стверджувати, що історично ці острови належать йому. Китай розробив ряд документів, що задовольняють вимоги найбільш агресивних в опозиції країн (Філіппіни, Японія, В'єтнам), що відмовилися визнати суверенне право Китаю на острови. Історичні документи, включаючи договори, підписані наприкінці Другої світової війни, коли Японія погодилася повернути всю територію, що належить Китаю, є останнім доказом того, що острови не належать Японії. Участь США, незважаючи на всі докази на користь Китаю, викликає запитання: Америка хоче задоволити свої інтереси про острови й затвердити свою владу в регіоні чи це щире бажання підтримати всі країни, що мають претензії до Китаю? Все зводиться до суверенних прав Китаю і його історії невтручання проти глобальної інтервенціоністської стратегії США і їх зацікавленості в Тихому океані, отже, "півот в Азію").

Ключові слова: Китай, США, Філіппіни, Японія, острови, спір, сувереність, міжнародні договори, острови Дяоюйдао, Південно-Китайське море.

Паул Л. Д. Исторические факты в пользу Китая: историческая перспектива участия США в споре о Южно-Китайском море

В статье раскрывается историческая перспектива участия США в споре о Южно-Китайском море между Китаем и соседними странами. Спор обостряет обстановку в Азии, США утверждают, что их участие направлено только на сохранение свободы судоходства в районе Тихого океана. Китай продолжает утверждать, что исторически эти острова принадлежат ему. Китай разработал ряд документов, удовлетворяющие требования самых агрессивных в оппозиции стран (Филиппины, Япония, Вьетнам), которые отказались признать суверенное право Китая на острова. Исторические документы, включая договоры, подписанные в конце Второй мировой войны, когда Япония согласилась вернуть всю территорию, принадлежащую Китаю, являются самым последним доказательством того, что острова не принадлежат Японии. Участие США, несмотря на все доказательства в пользу Китая, вызывает вопрос: Америка хочет удовлетворить свои интересы в споре об острове и утвердить свою власть в регионе или это искреннее желание поддержать все страны, которые имеют претензии к Китаю? Всё сводится к суверенным правам Китая и его истории невмешательства против глобальной интервенционистской стратегии США и их заинтересованности в Тихом океане, следовательно, "пивот в Азию").

Ключевые слова: Китай, США, Филиппины, Япония, острова, спор, суверенность, международные договоры, острова Дяоюйдао, Южно-Китайское море.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до збірника наукових праць "Право та державне управління"

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами.

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (600 символів), російською (600 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ "УкрСиббанк"

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у збірнику наукових праць "Право та державне управління".