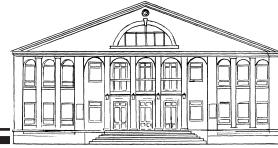


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії
(Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

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

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

Засновники:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
30 серпня 2017 р., протокол № 1

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2017. –
№ 2(27). – 232 с.

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 21.08.2017.
Підписано до друку 31.08.2017.
Формат 60×84/8. Цифровий друк. Тираж 100 пр.
Замовлення № 32-05С.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

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

<i>П. О. Ізуїта</i> ГЕНЕЗА ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	5
<i>А. М. Петрів-Буряк</i> КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ДОКТРИНИ САМОСТІЙНОСТІ В ПРАЦЯХ МИХАЙЛА ЛОЗИНСЬКОГО.....	10
<i>І. А. Полонка</i> ОБ'ЄКТИВНО-ПРОТИПРАВНЕ ДІЯННЯ: ПІДХІД СТРУКТУРНО-КОМПЛЕКСНОГО РОЗУМІННЯ.....	17

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Ю. В. Дроздова</i> МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ.....	25
---	----

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Н. Б. Побіянська, Н. С. Хатнюк</i> ВИЗНАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ НЕДІЙСНИМ НА ПІДСТАВІ ВПЛИВУ ПОМИЛКИ Й ОБМАНУ.....	30
---	----

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

<i>Н. Ю. Березіна</i> ОСНОВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ МИСЛИВСЬКИХ УГІДЬ.....	37
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>С. Л. Дембіцька</i> РОЗУМІННЯ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДЕЛІКТУ ЯК НЕБЕЗПЕЧНОЇ ТЕНДЕНЦІЇ ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ.....	44
<i>А. В. Добровінський</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	50
<i>О. М. Капля</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	56
<i>Ю. О. Легеза</i> УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	62
<i>М. О. Настенко</i> ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА.....	69
<i>О. А. Чорний</i> ПРИНЦИП ФІСКАЛЬНОЇ ДОСТАТНОСТІ В СИСТЕМІ ОСНОВНИХ ЗАСАД ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	75

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

В. В. Федчишина

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗНАНЬ ПІД ЧАС РОЗКРИТТЯ ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	83
---	----

**МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Ю. М. Атаманчук

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ.....	90
--	----

О. І. Божок

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУБКУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	94
--	----

Л. А. Весельська

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ.....	101
---	-----

В. В. Коліжак

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	108
--	-----

М. Г. Орел

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ЗАГРОЗ ПОЛІТИЧНІЙ БЕЗПЕЦІ ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАВДАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	113
--	-----

Д. В. Якушев

ПРОЕКТНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ.....	121
---	-----

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

П. О. Бриль

СКЛАДНИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА НА ЗАСАДАХ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ.....	126
---	-----

І. Г. Гончаренко

КОМПОНЕНТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ВІДНОВЛЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ НА СХОДІ УКРАЇНИ.....	132
--	-----

О. В. Делія

СУКУПНІСТЬ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ПІЗНАННЯ СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	137
--	-----

О. Л. Дзюбенко

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	143
--	-----

Я. В. Куц

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ В УКРАЇНІ.....	150
--	-----

М. О. Кушнір

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ УВИРАЗНЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ ЯК ІННОВАЦІЙНОГО ІНСТРУМЕНТУ ПРОДУКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ	156
--	-----

Н. А. Лужецька

СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАРКОМАНІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	163
--	-----

<i>О. О. Лукашов</i> ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УКРАЇНІ.....	170
---	------------

<i>С. В. Нікітенко</i> СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	177
---	------------

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д. Т. Бікулов</i> ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД: ФІСКАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	182
--	------------

<i>Н. М. Галяс</i> КОНТЕНТ-АНАЛІЗ ЯК НАУКОВИЙ МЕТОД ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ» В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	187
---	------------

<i>К. В. Мануїлова</i> ОЗНАКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМСТВАХ (КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.).....	194
---	------------

<i>Д. Л. Назаренко</i> АДВОКАСІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ.....	199
--	------------

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>О. Ю. Васильченко</i> ВИБОРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА.....	206
---	------------

<i>М. В. Коновалова</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ МОЛОДІЖНОЇ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ.....	212
--	------------

<i>Н. П. Шевченко</i> НАПРЯМИ ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	218
--	------------

<i>О. Б. Кононенко</i> КОМУНІКАЦІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСВІТНІХ РЕФОРМ.....	224
---	------------

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

УДК 340.132.642

П. О. Ізюта

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного, господарського та кримінального права
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ГЕНЕЗА ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено дослідженню генезису виникнення трудових правовідносин у світі та на території сучасної України. Досліджено рабовласницьку та капіталістичну форму ведення господарювання. Проведено аналіз впливу на трудові правовідносини в Україні історичних закономірностей, що спрямувало подальший розвиток трудового права в Україні загалом.

Ключові слова: договір трудового найму, наймані робітники, ринок найманої праці, трудове право, трудові правовідносини.

Постановка проблеми. Протягом усього життя людина не може обійтися без праці. Отже, процес праці існує майже стільки, скільки існує людство, адже ми не можемо обійтися без матеріальних благ, створених іншими людьми. Пізніше саме трудова діяльність визначає її соціальний статус у суспільстві.

Проблема трудових правовідносин завжди займала одне з провідних місць у науці трудового права й мала важливе значення для суспільних відносин. Саме завдяки цьому відбувається реалізація не тільки волі сторін, а й правових норм, саме у трудових правовідносинах проявляються сильні й слабкі сторони законодавства. Але оскільки Україна – самостійна держава, ми формуємо власне трудове законодавство, а тому нам необхідно виявити особливості генези трудових правовідносин взагалі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці трудового права проблематика генези виникнення трудових правовідносин досліджена доволі повно. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені-тру-

довики, як М.Г. Александров, В.С. Венедіктов, К.М. Гусов, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, О.В. Смирнов, В.М. Толкунова, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.

Новизна даного дослідження полягає в тому, що на основі дослідження генезису виникнення трудових правовідносин у світі та на території нашої держави було проаналізовано підвалини формування трудового права сьогодення України та необхідні для прогнозування шляхів і способів подальшого розвитку і вдосконалення сучасного трудового права.

Мета статті – дослідити генезис виникнення трудових правовідносин у світі та на території сучасної України, а також рабовласницьку та капіталістичну форму ведення господарювання.

Виклад основного матеріалу. Становлення вчення про генезис трудових правовідносин відбувалось у нерозривному зв'язку з розвитком суспільних відносин та потребою у соціальній реалізації індивідів.

Важливе значення для задоволення потреб людини має праця. Як зазначав

В.І. Прокопенко, тільки завдяки праці люди можуть задовольнити свої матеріальні та моральні потреби [1, с. 7].

На думку М.Г. Александрова, праця завжди є вольовою, доцільною діяльністю, спрямованою на створення тих або інших споживчих цінностей [2, с. 5]. Убачається, що роль праці в життєдіяльності суспільства і держави виявляється не тільки у створенні у процесі праці матеріальних і духовних цінностей, призначених для задоволення потреб людей, але і в розвитку самих працівників, які здобувають навички, розкривають свої здібності, поповнюють і збагачують знання. Останнє знаходить своє вираження в появі нових ідей, прогресивних технологіях, більш досконалих і продуктивних знаряддях праці, нових видах продукції, що, у свою чергу, призводить до розвитку потреб [3].

Таким чином, у результаті праці не тільки виробляються товари та надаються послуги, але і з'являються нові потреби, які вимагатимуть задоволення в майбутньому. А тому на появу трудових правовідносин впливає безліч факторів: соціальні, економічні, політичні, культурні умови життя суспільства та держави, конкретні умови життєдіяльності людини та її психофізіологічні особливості.

Усі вищезазначені передумови виникнення трудових правовідносин є загальними. Норми права, правосуб'єктність та юридичні факти становлять групу спеціальних передумов виникнення трудових правовідносин.

Німецький професор І. Шрегле пише: «Міжнародні порівняння в галузі трудових відносин свідчать, що ані юристи, ані економісти не можуть знайти ключ до повного розуміння та пояснення такого явища, як трудові відносини<...>Ці відносини тісно образом пов'язані з людською поведінкою, а останнє пояснюється не тільки раціонально, передбачено не тільки економічними інтересами. Трудові відношення мають справу не тільки з економічними, матеріальними інтересами, процедурами, інститутами та правилами<...>Міжнародні порівняння висувають важливість моральних цінностей, емоцій, сентиментів, ідеології і навіть релігії<...>Зрештою трудові відношення, їх правове регулювання мо-

жуть бути зрозумілі та пояснені як сукупний результат усіх особливостей даного суспільства – економічних, юридичних, політичних, культурних, раціональних та ірраціональних» [4, с. 28].

Вивчення появи та історичного розвитку трудових правовідносин є надзвичайно важливим. Тому необхідно звернутися до витоків трудових правовідносин, як у світі, так і на території сучасної України.

Вже у Стародавньому Римі, в умовах рабовласницької форми ведення господарювання праця була виділена як самостійна майнова і духовна цінність, що становить особливий об'єкт цивільного обігу. Але хоча й римське право розглядало працю як особливий об'єкт цивільного обігу, всі договори, що опосередковували її застосування, визначалися як суто зобов'язальна цивільно-правова угода. Отже, у Стародавньому Римі, в умовах рабовласницького типу господарювання не існувало підстав для виникнення трудового права як особливої галузі. Тому всі питання, пов'язані із застосуванням праці, вирішувалися засобами цивільного права. У римському праві виділялися три самостійних договори найму: найм речей, найм робіт, який став згодом підрядом, та найм послуг [5].

На відміну від римського права, яке розглядало працю як самостійну майнову цінність, для феодального суспільства характерне поглинання здатності до праці особою працівника, тобто об'єктом договору ставала не здатність людини до праці, а сама людина, яка передавала себе під владу господаря. В епоху феодалізму застосування праці становило предмет зовнішнього, переважно імперативного правового регулювання. Початкове застосування праці опосередковувалось засобами патріархального сімейного права, а згодом, із падінням авторитету сімейної влади, ця функція була сприйнята майже повністю публічним поліцейським (адміністративним) правом [6, с. 22]. Отже, можемо говорити про відсутність трудових правовідносин, схожих на ті, що є сьогодні. Адже використовувалося примусове виконання людьми певних видів робіт без задоволення їх матеріальних та моральних потреб.

Із розвитком суспільства та появою капіталістичного способу виробництва відбувається формування товарного ринку, а як результат зазначених процесів – ринку робочої сили. Здатність до праці стає самостійною майновою цінністю, яка є предметом особливого договору – договору трудового найму. Відповідно, правове регулювання праці з публічно-правової сфери знову перейшло у сферу приватного права.

У процесі розвитку капіталістичного господарства цивілістична думка відійшла від тієї постановки питання про найм праці, яка містилась у римському праві. Інститут найму праці зазнав істотної переробки. Поступово створювалась система законодавчої охорони інтересів економічно слабкої сторони – працівника, яка полягала, перш за все, в істотному обмеженні принципу свободи договору [7, с. 31–32].

Це обмеження свободи договору щодо договорів особистого найму полягало в тому, що, по-перше, законодавець почав втручатися у зміст договорів, що укладались, тобто закон безпосередньо встановлював ті чи інші права і обов'язки сторін під час найму праці. Законодавчо охоронялись особистість працівника, його життя і здоров'я. Визначались умови, які не могли бути включені в договір (як правило, ті, що стосувались обов'язків працівника). По-друге, законодавець гарантував одержання працівником трудового доходу – винагороди за свою працю, яка розглядалась як джерело його матеріального існування [8, с. 1832].

Крім того, законодавчо обмежувались утримання із заробітної плати (зокрема і суми штрафів, які накладались у порядку застосування дисциплінарного стягнення), встановлювалась вимога про своєчасність видачі заробітної плати. Оскільки для працівників, які жили коштом своєї праці, велике значення мала безперервність трудових відносин, законодавчо встановлювались гарантії для працівника у разі його розірвання. Значним відступом від цивільно-правових методів регулювання стала відмова від принципу рівності сторін у договорі, оскільки під час реалізації договору особистого найму діяльність однієї особи підпорядковується господарському плану або цілям іншої [8, с. 1833].

Що ж до України, як зазначає більшість дослідників, сама галузь трудового права на території України зародилась у капіталістичний період, коли через скасування кріпацтва в 1861 р. та появу перших фабрик поширення набула праця найманих робітників, а також виникла необхідність врегулювання їх відносин із наймачами [9].

Саме в той період трудові відносини регулювалися фактично нормами цивільного права. С.В. Венедіктов зазначає: «Вітчизняне дореволюційне цивільне законодавство було побудоване на римській класифікації договорів. Так, договір *location conduction operarum* був закріплений у цивільному уложенні як договір про особистий найм, згідно з яким одна особа набуває за винагороду право тимчасового користування послугами іншої особи» [10, с. 16].

Проте С.В. Вишновецька зауважує: «Чинне в той період переважне регулювання відносин у трудовому процесі методами цивільного права давало роботодавцям змогу експлуатувати працівників такою мірою, яка мало чим відрізнялась від феодальних умов праці холопа» [11, с. 58].

Про певні зачатки правового регулювання праці можна стверджувати, напевно, починаючи ще з розширеної редакції «Руської правди», яка регулювала право, починаючи з часів Київської Русі, і продовжувала діяти на українських землях у складі Великого Литовського князівства. Так, ст. 60 цієї визначної правової пам'ятки визначала: «Якщо пан віддасть свого найманця в заробіток іншому хазяїнові за взятю в останнього вперед плату, цю плату він також має віддати назад, і за образу заплатити 3 гривні продажу». У ст. 111 вказувалось, що терміновий працівник – не холоп, і праця не має перетворюватися на холопство ні за прокорм, ні за додане. Далі в статті вказувалося, що якщо працівник не дослужить до строку, він зобов'язаний винагородити хазяїна за те, чому той позичив його; якщо ж він дослужить до строку, нічого не платить [12].

Договір особистого найму в Київській Русі оформлявся шляхом «запису». Якщо письмового договору не було, закон давав найманим робітникам змогу вимагати свій заробіток шляхом так званого «закличу», тобто публічного оголошення своїх вимог

на торгу. Найманий робітник, уклавши договір із хазяїном на відомий строк, міг піти від нього й раніше закінчення строку. У такому разі він одержував плату відповідно до проробленого часу. Позовна давність по цих справах була встановлена в один рік. Після закінчення року працівник втрачав право на висування позову до хазяїна [13, с. 4].

Згадку про винагороду за працю згідно з договором позики або договором найму праці можна знайти у Статутах Великого князівства Литовського, що діяли на українських землях, в редакції 1529 та 1566 рр. Зокрема, відповідно до ст. 7 розділу 11 Статуту 1529 р., що має назву «Про зарахування закупам суми в рахунок боргу за відпрацьованих час», якщо хто-небудь узяв у закуп селянина або селянку і не домовився з ними про розмір присівку (прибавка до грошової плати селянину у вигляді врожаю, який він збирав) або про те, за яку суму буде зараховуватись кожен рік роботи, то з належної суми грошей має бути вирахувано селянину 15 грошей за рік, а жінці – 10 грошей [14, с. 60–83].

Деякі норми особистого найму щодо трудових відносин містилися і в «Соборному Уложенії» 1649 р., прийнятому в Московській державі [15, с. 45].

Деякі властивості цивілізації, по суті, з'явилися тільки після 24 травня 1835 г., коли було прийняте Положення «Про відносини між хазяїнами фабричних закладів і робочими людьми, що надходять на відповідні по найманню». У цьому акті, наприклад, оговорювалася необхідність ведення хазяїнами книги «для записування розрахунків із робітниками» [16, с. 2].

У зв'язку з розвитком капіталістичних відносин у Росії в XVIII ст. значного поширення набувають договори особистого наймання. Наймання робочої сили проводилося як для домашніх послуг, так і для роботи в ремісничих майстернях і сфері торгівлі. Як правило, розмір плати за їх роботу встановлювався за згодою сторін, але в окремих випадках вона визначалась законом. Так, учні одержували плату, розмір якої щорічно встановлювався ремісничим сходом. Підприємці, які керували промисловими й торговельними закладами могли, за згодою хазяїв, одержувати

відомий відсоток із прибутку або з обороту [13, с. 179].

Так, із розвитком відносин найманої праці, яка мала місце в рамках розвитку капіталістичних форм господарства, фабричне (промислове, робоче) законодавство дедалі більшої ваги набуває в Росії. Це законодавство, що містилось у XI томі Зводу законів, із часом виросло в Статут про промисловість, а після 1913 р. трансформувалось у Статут про промислову працю. Вказані статuti містили майже всі основні інститути і правові поняття, на основі яких згодом сформувалась галузь радянського трудового права [17, с. 124].

В Україні становлення і розвиток трудового права як самостійної галузі відбувалось у радянський період її історії. Хоча до жовтня 1917 р. вже почало складатись державне регулювання найманої праці, особливої галузі трудового права ще не виникло. Договір найму залишався в рамках галузі приватного цивільного права, державне ж регулювання взаємовідносин «між працею і капіталом» лежало у сфері адміністративного (поліцейського) права і було неповним [5].

Отже, у той період ще не склався єдиний упорядкований механізм правового регулювання праці, який міг би бути опосередкований особливою правовою галуззю.

Висновки і пропозиції. Таким чином, трудові правовідносини як юридична форма вираження суспільних відносин, які виникають на двосторонній основі між власником або уповноваженим ним органом і працівником, у своєму історичному розвитку пройшли досить тривалий час. Рабовласницький період ведення господарювання ґрунтувався на звичаях та традиціях, що не розглядали найманої праці загалом.

Проте ускладнення виробництва змусило керівну верхівку вдатися до більш детальної та змістовної регламентації трудових відносин шляхом видання певних нормативно-правових актів щодо введення трудового найму та створення ринку найманої праці. Подальша генеза трудових правовідносин відбувається відповідно до потреб суспільства та формування державного механізму регулювання даної сфери правовідносин.

Як бачимо, генеза трудових правовідносин в Україні була сформована після скасування кріпацтва і досі несе на собі відбиток російської ідеології. Всебічний ретельний аналіз і глибоке узагальнення особливостей, тенденцій і закономірностей історичного розвитку трудових правовідносин необхідні для прогнозування шляхів і способів подальшого розвитку і вдосконалення сучасного трудового права в Україні.

Список використаної літератури:

1. Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
2. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение / Н.Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 336 с.
3. Мельник К.Ю. Передумови виникнення трудових правовідносин / К.Ю. Мельник // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 232–236.
4. International Labour Review. – 1981. – № 1.
5. Вишновецька С.В. Історичні аспекти формування і розвитку галузі трудового права / С.В. Вишновецька // Юридичний вісник. – №1 (10). – 2009. – С. 57–61.
6. Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 1: Общая часть / Под ред. Е.Б. Хохлова. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1996. – 573 с.
7. Коршунова Т.Ю., Нуртдинова А.Ф. Трудовой договор в современных условиях (К вопросу о найме труда) / Т.Ю. Коршунова, А.Ф. Нуртдинова // Государство и право. – 1994. – № 2. – С. 30–41.
8. Таль Л.С. Новый опыт законодательной нормировки рабочего договора / Л.С. Таль // Право. – 1908. – № 34. – С. 1872.
9. Кисельова О. І., Семенова А.В. Історичні передумови формування сучасного трудового законодавства та його відповідність сучасному рівню розвитку трудових відносин в Україні // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. – Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). – № 4. – С. 60–67.
10. Венедіктов С.В. Правове регулювання трудових відносин: вітчизняний і зарубіжний досвід / С.В. Венедіктов. – К. : Алерта, 2012. – 368 с.
11. Вишновецька С.В. Історичні аспекти формування і розвитку галузі трудового права / С.В. Вишновецька // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2009. – № 1. – С. 57–61.
12. Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды / М.Н. Тихомиров. – М., 1953. – С. 87–112.
13. История государства и права СССР. Ч. I // Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. – М., 1985. – 280 с.
14. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. у 2-х т.; за ред. В.Д. Гончаренка; [уклад.: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький]. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 1997. – Т. 1: З найдавніших часів до початку ХХ ст. – 464 с.
15. Божко В.М. Генеза правового регулювання оплати праці / В.М. Божко. – Полтава: Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2010. – 400 с.
16. Кисилев И.Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование / И.Я. Кисилев. – М.: Норма, 2001. – 372 с.
17. Хохлов Е.Б. К понятию трудового договора и договора найма труда / Е.Б. Хохлов // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 122–127.

Изуита П. А. Генезис возникновения трудовых правоотношений

Статья посвящена исследованию генезиса возникновения трудовых правоотношений в мире и на территории современной Украины. Исследованы рабовладельческая и капиталистическая формы ведения хозяйства. Проведен анализ влияния на трудовые правоотношения в Украине исторических закономерностей, что направило дальнейшее развитие трудового права в Украине в целом.

Ключевые слова: договор трудового найма, наемные рабочие, рынок наемного труда, трудовое право, трудовые правоотношения.

Izuita P. Genesis of the employment relationship

The article studies the genesis of labor relations in the world and on the territory of Ukraine. Researched slaveholder and capitalist driving form of management. The analysis of the impact on labor relations in Ukraine historical factors that determined the further development of labor law in Ukraine in general.

Key words: contract labor, laborers, wage labor market, labor law, labor relations.

А. М. Петрів-Буряк

аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень
Львівського національного університету імені Івана Франка

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ДОКТРИНИ САМОСТІЙНОСТІ В ПРАЦЯХ МИХАЙЛА ЛОЗИНСЬКОГО

Стаття присвячується аналізу конституційних аспектів самостійності в працях Михайла Лозинського. У статті розкриваються засади самостійності Галичини, питання окупації у 1919–1920 рр., проблематика незалежності України. Висвітлені погляди науковця на питання незалежності держави.

Ключові слова: Український вільний університет, еміграція, окупація, ЗУНР, анексія, коронний край.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення українська політико-правова думка потребує переосмислення здобутків українських науковців. Важливим є питання вивчення наукових надбань фахівців попередніх поколінь, які заклали підвалини розвитку української юриспруденції загалом та окремих галузей права зокрема. Зважаючи на ідеологічні обмеження, які були встановлені в радянський період, імена українських науковців приховували, їх знищували, а науковий доробок був недоступний для вивчення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням наукової спадщини науковців-емігрантів 20-х рр. ХХ ст. загалом та М. Лозинського зокрема приділяли увагу науковці різних галузей знань, такі як Н. Тихолоз, О. Сухий, С. Осадчук. Правовий аналіз наукового доробку науковця як конституціоналіста надасть можливість проаналізувати політико-правовий стан громадян та країни минулого століття. Зважаючи на сучасні події – військову агресію та анексію частини території України – питання реалізації самостійності та незалежності і залишаються одними з найважливіших.

Мета статті – на основі аналізу наукових напрацювань М. Лозинського розкрити конституційні аспекти самостійності українських земель.

Виклад основного матеріалу. Одним із представників української наукової еліти

минулого століття був Михайло Михайлович Лозинський (1880–1937 рр.) – науковець у галузі міжнародного та конституційного права громадський та політичний діяч, публіцист, перекладач, дипломат, викладач.

Розпад Австро-Угорщини 1918 р., проголошення ЗУНР змусили М. Лозинського не залишатися осторонь, а поринути у вир політичних подій. Після створення ЗУНР науковець став членом Української Національної Ради. За пропозицією Є. Петрушевича М. Лозинського було призначено товаришем (заступником) державного секретаря закордонних справ ЗОУНР. Після поразки національно-визвольних змагань М. Лозинський, як і інші представники української інтелігенції, був змушений емігрувати. Проте науковець шукав місце в нових реаліях післявоєнної Європи з можливістю подальшого служіння українській справі. Таким осередком став Український вільний університет – хронологічно перший вищий навчальний заклад з українською мовою викладання, який функціонував на території Чехословацької республіки [1, с. 119]. Заснований у Відні у 1921 р., а відтак перенесений до Праги, Український вільний університет надав можливість науковцям-емігрантам та українським студентам навчатися на території чужої держави рідною українською мовою та отримувати вищу освіту європейського зразка. Разом зі С. Смаль-Стоцьким, О. Колесою, С. Дністрянським, В. Старосольським, Д. Антоновичем М. Лозинський входив до першого сенату УВУ в Празі (1921–1922 рр.), а з 1921 по 1927 рр.

працював професором міжнародного права Українського вільного університету.

Аналізуючи праці М. Лозинського як професора УВУ, передусім варто охарактеризувати його дослідження в галузі міжнародного права. Зокрема, з'явилися праці «Охорона національних меншостей в міжнародному праві» (1923 р.), «Міжнародне право» (1922 р.) та ін. У віденському семестрі М. Лозинський викладав курси «Монархія і республіка», «Зложені держави», «Парламентна і радянська форма влади», у празькому семестрі – «Вибрані питання українського державного права», «Історію будови української держави». Проте науковець впав у радянофільство у зв'язку з переоціненням подій у радянській Україні, що було можливим із висоти емігрантського життя, стверджуючи, що «більшовики змінилися», залишивши викладацьку діяльність у Українському вільному університеті, виїхав до УСРР, де був заарештований, засуджений до десяти років виправно-трудових таборів та вивезений на Соловки. М. Лозинський неодноразово звертався до структур СРСР із проханням реабілітації та звільнення. Проте 3 листопада 1937 р. науковець був розстріляний в урочищі Сандармох.

Аналізуючи погляди М. Лозинського, прийнято виділяти декілька етапів у їх формуванні. Зокрема, 1900–1918 рр. характеризуються виразним українським національним забарвленням поглядів щодо поняття нації та її самовизначення. Наступний етап з 1918 по 1920 рр. знайшов своє практичне застосування в період існування ЗУНР. З 1921 по 1927 рр. науковець постає як один з основоположників науки міжнародного права в українській юридичній науці. Він аналізував норми та принципи міжнародного права в аспекті вирішення міжнародних проблем на території Європи після Першої світової війни. Цей етап пов'язаний науковою та викладацькою діяльністю в Українському вільному університеті. Заключний етап припадає на 1927–1933 рр., коли відбувалася еволюція поглядів М. Лозинського в напрямі комунізму та радянської державності. У той період науковець вважав, що українська радянська державність є основною для створення та розбудови Соборної Української Держави.

Міжнародне право М. Лозинський розглядав як право міжнародного спілкування, тому й приділяв багато уваги розробці питань управління міжнародними відносинами. Науковець стверджував, що вся сила міжнародного права ґрунтується на спільності правових, культурних, соціальних інтересів, які об'єднують цивілізовані народи.

На початку емігрантського життя М. Лозинський намагався осмислити й описати політичні реалії, що мали місце на території Галичини в час ЗУНР. Найбільш вдало ці матеріали були викладені в праці «Галичина в рр. 1918–1920» (1922 р.). Науковець розглядав публікацію зазначеної праці як обов'язок перед українцями. М. Лозинський вперше подав короткий опис польсько-української війни, зокрема подав деталі відступу зі Львова українських сил. Під час написання праці науковцю не вистачало оригінальних джерел та літератури, про що він сам зізнавався. Тому й не дивно, що оцінки О. Назарука та В. Винниченка, книгами яких він користувався, наклали відбиток на погляди М. Лозинського.

У праці «Галичина на мировій конференції в Парижі» (1919 р.) піднімалося питання польсько-українського конфлікту та ставлення держав Антанти до України. Варто згадати лише позицію прем'єр-міністра Великобританії: «України немає. Вона була вигадана німцями. Є Малоросія», що могло свідчити про те, що на той час англійська сторона не усвідомлювала всієї складності історико-правових та етнічно-національних процесів східних слов'ян або ж прагнула досягнути певної вигоди від Росії під час чергових переговорів [3]. 20 листопада 1919 р. на Паризькій конференції розглядався проект договору, де йшлося про автономний статус Галичини. Відповідно до нього Галичина отримувала автономію у складі Польщі, а остання мала забезпечувати діяльність державної адміністрації на території Галичини. Цей проект Польща відхилила.

Праця «Українська Галичина – окремий коронний край» вийшла друком 1915 р. у Відні як окрема брошура, що складалася зі вступних та кінцевих розділів, які були частиною дослідження під назвою «Утво-

рене українського коронного краю в Австрії», що одночасно вийшла друком у німецькому видавництві [4, с. 2]. У праці очікувався ґрунтовний політико-правовий аналіз питань державної національної самостійності крізь призму відокремлення української частини Галичини в автономну провінцію австрійської держави.

Австрійський уряд із захоплених західно-українських територій створив коронний край – Королівство Галичини і Лодомерії із центром у Львові, до складу якого входили теперішні Івано-Франківська, Львівська, центральні і південні частини Тернопільської області, Чернівецька область України та декілька польських воєводств. Українська Галичина відійшла до складу Австрії під час першого поділу Польщі в 1772 р. Галичину Австрія об'єднала з польськими землями в один край, і від часу розбудови Австрії до її розпаду коронний край Галичина залишався під пануванням поляків. Наприклад, від 1871 р. до складу австрійського кабінету входив поляк, який *de iure* був міністром без портфелю, а *de facto* виступав польським міністром для Галичини із широкими компетенціями та правом *veto* у всіх справах, які мали стосунок до Галичини [6, с. 6].

Стосовно Галичини Польща вела політику, притаманну політиці уже на той час неіснуючої польської держави, наскільки це було можливим, зважаючи на національне відродження українців та австрійську конституцію, яка проголошувала державно-правовий принцип рівноправності народів тільки теоретично, проте надавала кожному народові держави низку повноважень і можливість боротьби за права.

У XIX ст. політика галицьких поляків спиралася на заперечення існування української нації як культурної одиниці. На тодішню польську думку, шлях українства до культури повинен відбуватися через полонізацію.

Основним домаганням українського населення Галичини був поділ коронного краю відповідно до національної складової та утворення автономного краю, де владу мав український народ. Польща трактувала Східну Галичину як частину польської держави, проте тільки поляки користувалися повнотою громадянських

прав [8]. Польська влада поділила мешканців Східної Галичини на дві категорії: поляків, яких вважали громадянами польської держави; та українців, який трактували як вороже населення завойованої держави [8, с. 10].

Як зазначав М. Лозинський, питання самостійності Галичини не було новим, а відтак правильне розв'язання проблеми українського питання було буквально життєвою необхідністю, а також «державною konieczністю для Австрії...» [4, с. 3]. Перед Австрією мало б постати проблематичне питання нової організації краю, що проявляли б себе в доцільності чи недоцільності тодішньої організаційної основи або ж утворення нової, зважаючи на те, що територія Галичини завжди була історичною індивідуальністю. Як зазначав М. Лозинський, утворення коронного краю не було новим для історії державного будівництва Австрії, а слугувало поворотом до 1848-х років та відповідало тенденціям історичного розвитку, який протягом XIX ст. у країнах Європи вів до визволення поневолених народів та утворення політично самостійних національних утворень – у формі держав або ж у формі автономних провінцій у складі держави. Отримавши самостійність, український народ міг би визволитись від панування шляхом досягнення національної самостійності, що було наріжною необхідністю.

М. Лозинський зазначав, що «булоби злочасною помилкою приступати до її відбудови – замість поставити нову будівлю, яка відповідала би історичним традиціям і тенденціям історичного розвитку, об'єктивним відносинам і бажанням українського народу, як також інтересам держави» [4, с. 4].

Коронний край Галичину було утворено через об'єднання двох областей, які, як зазначав М. Лозинський, відрізнялися не тільки історією та національним складом, але й вороже ставились один до одного [4, с. 5]. Таким чином, зважаючи на нехтування історично-національних відмінностей та незабезпечення вільного простору для розвитку української нації, що належало до гарантування державою національностей, якою Австрія себе позиціонувала, частина українських земель та

український народ були піддані польському пануванню.

Був утворений коронний край як конституційно-правове поняття та адміністративна одиниця, проте без акцентування на історичному минулому, етнічній неоднорідності та відмінності інтересів населення. Австрійський уряд штучно об'єднав українські та польські землі і, не зважаючи на те, що Галичина була територіально одним із найбільших країв та володіла чималою кількістю корисних копалин, уряд Австрії відвів роль одного з найменш промислово розвинених районів країни [5].

М. Лозинський стверджував, що «...край став виключно місцем боротьби, де стояли супроти себе гнобителі й поневолені, яких боротьба...щоразу більше некорисно відбивалася й на загальнім розвитку держави» [4, с. 5]. Цей факт не міг не вчиняти негативного впливу на державу. Науковець вбачав у проблематиці внутрішньої політики те, що спільне існування поляків та українців в одній територіальній одиниці неминуче приведе до боротьби з характером взаємного знищення.

М. Лозинський вбачав у приєднанні українських земель до польських переконання того, що в такому разі існуватиме кордон між польськими землями та Росією, оскільки поляки вороже ставились до Росії не тільки в момент приєднання земель, але й в історичній ретроспективі. Тобто існуватиме так звана буферна зона.

М. Лозинський констатував необхідність організації Галичини в нову адміністративну та конституційно-правову одиницю, розділивши територію на два окремі коронні краї, утворивши їх на історико-національному ґрунті.

Польща все ж хотіла подолати українське бажання поділу Галичини, висуваючи певні твердження. По-перше, наголошувала те, що Галичина «...творить «історично-політичну одиницю», в якій їх політичне становище опирається на їх «історичних правах...» [4, с. 10]. Проте М. Лозинський висунув тезу про те, що Галичина не є історичною одиницею, а саме адміністративним новоутворенням, яке виникло в 1860-х роках виключно через зацікавленість польської сторони.

Науковець стверджував, що єдність краю була не вигідна для Польщі, спираючись на чимало доказів даного твердження. Наприклад, це проявлялося в неоднорідності партійної приналежності громадян. Зокрема, в Західній Галичині розвивалися консерватисти (з так званої краківської школи), демократи та інші, тобто політичні утворення, які були представлені в кожному суспільстві, яке жило у відносинах волі. Натомість у Східній Галичині розвивалися групи, яких передусім характеризували боротьба проти визвольних змагань українського народу. Навіть із цього прикладу можна констатувати, що польське суспільство ділилося на західно-галицьку та східно-галицьку, тобто «єдність краю» як така та її забезпечення не лежала в основі курсу держави.

Стосовно питання «історичних прав» М. Лозинський констатував, що саме на них «найменше повинні Поляки покликатися...» [4, с. 11], оскільки частина Галичини належала як завойований край до польської держави, проте стосовно території це були «...бувші права...» [4, с. 12], які припинилися як тільки польську державу замінила на українській землі інша – австрійська.

Проте найважливішим у питанні «історичних прав», яким поляки хотіли виправдати панування над українським народом, було те, що дане твердження стояло в суперечності з новітнім політичним розвитком того часу. Власне, тогочасні тенденції, які простежувалися в суспільстві, допомогли полякам та австрійцям отримати національну свободу, яку вони сподівалися досягнути для інших частин польської землі, однак про українців та про самостійність українства мова не йшла.

М. Лозинський зазначав, що польська сторона висувала й інший аргумент про те, що український народ не має окремої національності та те, що українська мова – це лише діалект польської, нездібний до самостійного розвитку. Питання української мови не один рік було і, на жаль, досі залишається наріжним. Українське питання піднімалося під час Слов'янського конгресу у Празі 2-12 червня 1848 р., де в польсько-українській комісії була укладена угода про мовну, культурну та політичну рівноправ-

ність галицьких українців із поляками. У рамках Конгресу йшлося про федералізацію Австрійської імперії, забезпечення рівноправності слов'янських народів, про права української мови в Галичині. Хоч Конгрес був незавершений, але він засвідчив самостійність українців від поляків, а тим паче від росіян, та прагнення українців до боротьби за національні права. Сам М. Лозинський у праці зазначав, що українська мова повинна мати усі права, які належать мові національної більшості краю.

До слова, із законів, ухвалених Українською Національною Радою на лютневій сесії 1919 р., якраз у період, коли М. Лозинського було назначено товаришем державного секретаря закордонних справ, щодо мовного питання заслуговують уваги Закон про мову державних установ, де в параграфі 1 зазначалось, що «Державною мовою на Західній Облас-ті Української Народної Республіки є мова українська» [6, с. 65].

Польща висувала ще один аргумент проти поділу Галичини, взятий зі сфери демократичних політичних понять, який мав стати заміною збанкрутілих «історичних прав» і полягав у переконанні, що Галичина не була українським краєм, а змішаним, причому змішаність полягала в асиміляції польсько-українського населення, з акцентом саме на польських громадян [4, с. 13]. Відтак, по-перше, буде неможливо провести межу між Східною та Західною Галичиною згідно з поділом відповідно до націй, по-друге, такий поділ слід розглядали як недоцільний, оскільки після поділу Галичини представники польського громадянства населяли б землі в обох частинах, і польсько-українська боротьба не вичерпала б себе. Дану тезу М. Лозинський розглядав відповідно до статистики, яка була розрахована, базуючись на основі віросповідання. Так, національний склад Східної Галичини був такий: 62 – українці, 25 – поляки, 12 – жиди (євреї), 1 – німці [4, с. 14]. Тільки із цих обчислень можна констатувати, що українського населення вистачало, щоб створити ґрунт для поділу Галичини та утворення окремого українського коронного краю, а зважаючи на те, що Австрія була національно-мішаною державою, було

неможливо визначити абсолютно «чисті» території, і навіть той відсоток українців, який зазначав М. Лозинський у своїй праці, був абсолютно прийнятним.

Українці на території Східної Галичини завжди були «елементом постійним, споконвіку осілим, отже автохтонним» [4, с. 14], а поляки чи жиди (євреї) були «елементом напливовим» [4, с. 14], число представників якого зростало, особливо в містах, завдяки польському пануванню, що і слугувало полонізації Східної Галичини. У матеріалах Головної Руської Ради 1848 р. зазначається про те, що українське населення виступало національною більшістю краю. Варто зазначити, що в разі поділу Галичини поляки опинилися б у політичному стані, яке їм і належало, тобто в стані національної меншості.

М. Лозинський висунув думку щодо кураєвої конституції, вважаючи, що було доцільно створити її на основі австрійських зразків. Зокрема, треба зазначити, що конституційному бажанню українських партій та українського народу відповідало б введення загального, рівного, таємного виборчого права до краєвого сейму [4, с. 16]. Стосовно захисту польських громадян, які були б уже національною меншиною, варто звернутися до австрійських краєвих конституцій, адже в них декларувалися відповідні норми.

Щодо територіальних кордонів українського коронного краю, то при поділі Східної та Західної Галичини необхідно взяти за основу межу між львівським та краківським округом вищого крайового суду, внівши відповідні коригування. Варто згадати, що до Львівського вищого крайового суду на початку XX ст. входило десять окружних судів (Перекопський, Золочівський, Коломийський, Перемишльський, Самбірський, Станіславський, Стрийський, Сяноцький, Тернопільський, Чортківський). У складі Краківського вищого крайового суду було п'ять окружних судів (Вадовицький, Жешувський, Ново-Сандецький, Тарновський, Ясловський).

Таким чином, на думку М. Лозинського, поділ Галичини на національні частини не порушував би національних прав польського народу, який використав би в повному обсязі правами.

М. Лозинський не оминув увагою й питання щодо приєднання української частини Буковини до українського коронного краю, що відповідало б устремлінням українського народу до політичного об'єднання. Зокрема, в праці «Галичина в рр. 1918–1920» науковець зазначав, що після утворення Української Національної Ради у Львові утворилася буковинська делегація Української Національної Ради в Чернівцях. Вона почала переговори з румунськими послами австрійського парламенту та буковинського сейму щодо питання поділу Буковини. Проте ці переговори велися без успіху, оскільки українська сторона мала чітку позицію отримати цілу частину Буковини включно з Чернівцями, а румунська сторона погодилася віддати тільки чотири повіти. Безуспішність переговорів полягали ще й у тому, що румунські послы не мали впливу на румунських громадян, які виступали за приєднання Буковини до Румунії [6, с. 57]

Далеким ідеалом М. Лозинський називав намагання з'єднання усіх українських земель в одну незалежну державу, якого одні очікували як наслідок військового конфлікту в Європі, а інші – соціальної революції.

Проти з'єднання Галичини з Великою Україною та незалежності виступала Польща. Зважаючи на територіальну більшість Польщі та її матеріальне забезпечення, не було несподіванкою, що Галичина мала зазнати поразки. Для перемоги Галичині необхідно було заручитися зовнішньою підтримкою, яку М. Лозинський вбачав в Антанті, оскільки об'єднання, на його думку, могло авторитетно чинити опір Польщі стосовно агресії на території Галичини і та була б змушена послухати. Науковець вважав, що чим швидше держави Антанти визволять Галичину з польської окупації, тим краще.

Існувала думка, що передчасне об'єднання Галичини з Великою Україною могло б негативно вплинути на Галичину [6, с. 220]. Думалося, що якщо б Галичина виступала б як самостійна одиниця-спадкоємиця Австрії, а не як територіальна частина Української Народної Республіки, це надало б Галичині вигіднішої позиції в рамках Паризької мирної конференції. Проте це аргумент не мав нічого спільного з

дійсністю, оскільки політичні кола не було раді утворенню окремої галицької держави. Зокрема, під час засідання Найвищої Ради 21 травня 1919 р. Ллойд Джордж питав чи Галичина хоче належати Польщі чи Україні, тобто щодо питання незалежності не було й натяку. Таким чином, рішенням Найвищої Ради від 25 червня 1919 р. Галичину віддано під польську окупацію. Це свідчить про те, що Галичину розглядали лише як частинку великої території іншої держави. Тим паче, що тодішні дві форми – УНР з Варшавським договором та УСРР з Ризьким договором – зреклися Галичини на користь Польщі.

М. Лозинський зазначав, що зважаючи на всі внутрішні недоліки Галичини проти польської анексії, сам факт боротьби залишиться однією з найяскравіших сторінок історії боротьби українського народу за волю [6, с. 220].

Науковець акцентував на необхідності працювати для здійснення всеукраїнського державного ідеалу на території Галицької Республіки, де українці будуть вільними, а не під ярмом польської окупації. Також важливим питанням було те, щоб українство не зупинилося на створенні лише Галицької Республіки, а домоглася самостійності на території усіх українських земель, адже це справа всіх громадян, всеукраїнської культури, політичної думки, які повинні щораз сильніше об'єднувати українські землі. Об'єднанню України сприяли б світові політичні тенденції. Як тільки Галичина визволилася б з-під Польщі, а Велика Україна укріпила свою державність, об'єднання території в одну державу було б закономірним фактом.

Висновки. Шляхи вирішення проблематичних питань самостійності Галичини та України загалом знаходять свою актуальність і в сучасній правовій думці. Зважаючи на події, що відбуваються в політичному просторі країни – анексію території держави та військову агресію – науковці в галузі історії держави і права зобов'язані детально дослідити праці представників еміграції 20-х рр. XX ст. загалом та М. Лозинського зокрема задля відродження національних традицій українського права, адже необхідно шанувати минуле заради майбутнього.

Список використаної літератури:

1. Наріжний С. Українська еміграція [Текст] : культурна праця української еміграції між двома Світовими війнами / С. Наріжний. – Прага, 1942. – (Студії ; т. 1). Част. 1 / Музей визвольної боротьби України. – 1942. – 367 с.
2. ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКА НАРОДНА РЕСПУБЛІКА. 1918–1923. Уряди. Постаті / Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України; гол. ред. ради Ярослав Ісаєвич; упоряд.: Микола Литвин, Іван Патер, Ігор Соляр. – Львів, 2009. – 350 с.
3. Куйбіда В.С., Заєць І.Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / В.С. Куйбіда. – Харків : Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. – 480 с.
4. Лозинський М. Українська Галичина – окремий коронний край! Друк і наклад партійної друкарні, 1915 р.
5. Панич Н. Анексія Галичини Австрією та поширення австрійського права на її території / Н. Панич // Вісник Львів. Ун-ту. Серія юридична. – 2006. – Вип. 43
6. Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920 / М. Лозинський. – Відень : Український соціологічний інститут, 1922. – 228 с.
7. Лозинський М. Крівава книга. Частина 2. Українська Галичина під окупацією Польщі в рр. 1919–1920 / М. Лозинський.
8. Радевич-Винницький Я. Неукраїнці, яким вдячна Україна / Я. Радевич-Винницький. – Львів : Априорі, 2015. – 536 с.
9. Осадчук С.С. Правові погляди Михайла Лозинського : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.С. Осадчук ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2001. – 17 с. – укр.
10. Стецюк П. Повернення Михайла Лозинського (до питання про місце і роль правової думки на чужині в процесі побудови Української Держави) / П. Стецюк // Матеріали конференції «Український Вільний Університет: з минулого в майбутнє. До 70-річчя з часу заснування», Львів, 13-14 лютого 1992 року. – С. 70.

Петрив-Буряк А. М. Конституционные аспекты доктрины самостоятельности в трудах Михаила Лозинского

Статья посвящена анализу конституционных аспектов самостоятельности в трудах Михаила Лозинского. В статье раскрываются основы самостоятельности Галичины, вопрос оккупации в 1919–1920 гг., проблематика независимости Украины. Освещены взгляды ученого на вопрос независимости государства.

Ключевые слова: Украинский свободный университет, эмиграция, оккупация, ЗУНР, аннексия, коронный край.

Petriv-Buriak A. Constitutional aspects of the doctrine of independence in the writings of Mikhail Lozinsky

The article is devoted to the analysis of the constitutional aspects of independence in the writings of Mikhail Lozinsky. The article reveals the principles of autonomy of Galicia, the issue of occupation in 1919–1920, and the problems of Ukraine's independence. The scholar's views on the independence of the state are highlighted.

Key words: Ukrainian Free University, emigration, occupation, ZUNR, annexation, Crown edge.

УДК 340.12 (045)

І. А. Полонка

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін
ПВНЗ «Буковинський університет»

ОБ'ЄКТИВНО-ПРОТИПРАВНЕ ДІЯННЯ: ПІДХІД СТРУКТУРНО-КОМПЛЕКСНОГО РОЗУМІННЯ

Стаття присвячена структурно-комплексному аналізу розуміння об'єктивно-протиправного діяння. Наведено основні різновиди об'єктивно-протиправного діяння: діяння не-деліктоздатних суб'єктів та невинувате діяння. Розкрито складові частини невинуватого діяння, а саме: «казусне» (випадкове) здійснення суспільно шкідливого діяння; діяння під впливом непереборної сили («форс-мажор»); об'єктивно-протиправні рішення.

Ключові слова: об'єктивно-протиправне діяння, невинувате діяння, казус, непереборна сила, об'єктивно-протиправні рішення.

Постановка проблеми. Створення в Україні розвиненого громадянського суспільства, рух до правової та соціальної держави дещо стримується відсутністю належного правового регулювання багатьох питань. Необхідність глибокого й всебічного дослідження різного роду порушень прав, свобод і законних інтересів особистості в складних соціально-економічних та політичних умовах реформування українського суспільства не викликає сумніву. У зв'язку із цим особливу практичну і наукову значущість набуває вивчення питань неправомірної поведінки особистості, до числа якої належить об'єктивно-протиправне діяння.

Інтерес до дослідження даного правового явища, перш за все, продиктований міркуваннями пізнавального характеру. Вивчення цього складного феномена в науковому пізнанні носить на сьогодні багато в чому дискретний характер, що не дозволяє скласти повне і цілісне уявлення про нього. Існуючи в реальній дійсності, об'єктивно-протиправне діяння не в повній мірі враховувалося в правовому регулюванні суспільних відносин. Більш того, довгий час в юридичній науці вказаний варіант неправомірної поведінки ототожнювався з поняттям «правопорушення». Усе це вимагає активізації зусиль у з'ясуванні сутності, змісту, специфіці прояву та інших особливостях цього соціального

та юридичного явища. Вищевказане ще раз підкреслює, що розгляд та вивчення об'єктивно-протиправного діяння є досить актуальним і перспективним для наступних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед існуючих розробок у галузі об'єктивно-протиправного діяння, а саме вивчення питання його поняття та класифікації, необхідно виділити роботи С.С. Алексєєва, С.Г. Башука, І.В. Гловюк, І.А. Міннікеса, А.М. Шульги, А.С. Шабурова та ін. Але, як правило, науковці концентрують свою увагу на вивченні інституту правової поведінки та її різновидів, побічно вказуючи на об'єктивно-протиправне діяння. Тому змушені констатувати той факт, що проблема об'єктивно-протиправного діяння в праві не отримала належного ступеня загальнотеоретичної розробленості і є потенційно розвиваючим науковим напрямом.

Метою статті є визначення структурно-комплексного розуміння об'єктивно-протиправного діяння з позиції теорії держави і права.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з підвищеним інтересом до вивчення механізму юридичного захисту прав і законних інтересів особистості сучасного українського суспільства дослідження об'єктивно-протиправного діяння набуває нагальності та необхідності. У статті 3 Конституції України проголошується, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в

Україні найвищою соціальною цінністю. А для того, щоб вирішити проблему реалізації та правильного застосування об'єктивно-протиправного діяння на практиці, необхідно звернутися до теорії права і виробити єдине розуміння поняття, ознак і видової характеристики даної категорії.

Проаналізувавши літературу з даного питання, ми можемо виділити погляди на поняття об'єктивно-протиправного діяння.

1. Первинно-аналітичні теорії розуміння об'єктивно-протиправного діяння, розглядати які сьогодні необхідно в історично-комплексному контексті. Вони мають дещо спірний характер, тому що частина наукової спільноти різних галузей права не визнавала існування цього правового явища.

До прикладу, відомий цивіліст М.М. Агарков вважає, що всі неправомірні дії слід іменувати правопорушенням [1, с. 142]. Вчений енциклопедичних знань Н.Г. Александров також зазначає, що по відношенню до приписів правових норм діяння поділяються на правомірні і неправомірні (правопорушення) [2, с. 166]. Науковець в галузі кримінального права Б.А. Куринов виступав проти розмежування неправомірних діянь на правопорушення і об'єктивно-протиправні діяння, відзначаючи, що протиправне – це в той же час винна поведінка людини [3, с. 137]. Подібної точки зору дотримувався і Н.С. Малеїн, констатує той факт, що відсутність вини свідчить про відсутність протиправності.

Однак вже наприкінці 80-х р XX ст. І.А. Міннікес захистив кандидатську дисертацію та опублікував ряд робіт, присвячених об'єктивно-протиправному діянню. Він визначає його як безвинну, суспільно шкідливу дію або бездіяльність, що порушує правові заборони, тягне за собою застосування заходів захисту суб'єктивних прав і забезпечення виконання юридичних обов'язків, і у виняткових, прямо передбачених законом випадках – заходів юридичної відповідальності [4, с. 122].

Дещо по-іншому підходить до розуміння об'єктивно-протиправного діяння професор А.С. Шабуров, трактує його «як нетиповий варіант правової поведінки – дію, що порушує норми права, але не наносить при цьому шкоди» [5, с. 545].

Серед вчених, які визнають існування об'єктивно-протиправного діяння в якості самостійного виду неправомірних дій, немає єдності у визначенні не тільки його поняття та ознак, але і назви. Наприклад, один із перших дослідників цієї проблеми Г.К. Матвеев назвав такі дії «безвинними правопорушеннями» [6, с. 121], підкреслюючи головну рису, що відрізняє його від правопорушень, – безвинність, відсутність вини. Разом із тим термін «безвинність» видається не зовсім вдалим з загальнолексичної точки зору.

Вперше термін «об'єктивно-протиправне діяння» ввів у науковий обіг на початку 60-х рр. минулого століття І.С. Самощенко. Ця категорія згодом отримала підтримку й розповсюдження і, незважаючи на деяку умовність, представляється найбільш вдалою.

Деякі дослідники об'єктивно-протиправне діяння називають правовою аномалією [7, с. 173]. Певною мірою така характеристика справедлива, але ототожнювати ці поняття не слід. Аномалія – відхилення від норми. У праві нормальним вважається те, що не суперечить його вимогам, а відхиленням від норми – діяння, яке не відповідає тому, що дозволено і оцінено як позитивне з точки зору права. Правові аномалії – це відхилення від правопорядку, невиконання юридичних обов'язків і порушення суб'єктивних прав. Виникають вони в результаті як винуватої, так і невинуватої поведінки. При такому тлумаченні правовими аномаліями будуть і правопорушення, і об'єктивно-протиправне діяння.

Вважаємо, вищезазначені позиції науковців мають:

1) переваги: це були одні з перших спроб визначити поняття та ознаки об'єктивно-протиправного діяння в юриспруденції. Навіть зважаючи на той факт, що ряд вчених не визнають цю категорію, вони все одно зробили свій відповідний відбиток у теорії права. Застосовуючи діалектичний метод, а саме ведення певних дискусій і суперечностей, вони підняли на відповідний рівень актуальності вивчення та розгляд категорії об'єктивного-протиправного діяння;

2) недоліки: до об'єктивно-протиправного діяння відносять ознаку настання юридичної відповідальності [4]. Не пого-

джуючись із даною позицією, вкажемо, що юридична відповідальність повинна наступати тільки за вчинення особою правопорушення, що має всі властиві для даного виду неправомірної поведінки ознаки, в тому числі і вину, тобто повинен бути присутнім повний склад правопорушення.

2. Сучасні теорії розуміння об'єктивно-протиправного діяння.

С.Г. Башук, Ю.Н. Оборотов, А.М. Шульга, І. В. Гловюк, С.Л. Лисенков, А. М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський, М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, О.Ф. Скакун та інші розглядали об'єктивно-протиправне діяння.

Відповідно до позиції Ю.Ф. Кравченко до протиправних діянь, що не становлять правопорушень, належать діяння з «усіченим» складом правопорушення (безвинні дії, об'єктивно-протиправна поведінка малолітніх, душевнохворих та ін.) [8, с. 231]. Подібним за змістом є визначення, яке дає І.В. Гловюк, вказуючи, що це діяння, які вчинені неосудними особами та особами, які не досягли віку кримінальної відповідальності.

Поодинокі зустрічаються й інші варіанти розуміння даної категорії. Окремі вчені іменують його формально протиправною поведінкою, що спричиняє шкоду, але не має ознак порушень права особою (особа не є дієздатною) [9, с. 260].

Схожою є позиція М.С. Кельмана, О.Г. Мурашина, Н.М. Хоми, які характеризують об'єктивно-протиправну поведінку як таку, що не наносить шкоди, але здійснюється з порушенням правових приписів (наприклад, протиправна поведінка недієздатної особи) [10, с. 448].

Оригінальною щодо складу суб'єктів об'єктивно-протиправного діяння є концепція Ю.Н. Оборотова, який розглядає його як протиправну, соціально-шкідливу поведінку фізичної або юридичної особи, яка не містить складу правопорушення, але при цьому тягне за собою негативну юридичну реакцію з боку держави [11, с. 289].

Традиційною видається думка О.Ф. Скакуна, відповідно до якої об'єктивно-протиправне діяння це – дія (чи бездіяльність), що суперечить нормам права, є соціально шкідливою, але не містить складу правопорушення [12, с. 448]

Визнає об'єктивно-протиправне діяння як різновид неправомірної поведінки С.Г. Башук, трактуючи його як протиправне, безневинне, соціально шкідливе діяння [13, с. 56].

Більш докладніше вивчала дане питання А.М. Шульга. Згідно з її міркуваннями об'єктивно-протиправне діяння – це діяння, в складі якого, як сукупності обов'язкових юридичних ознак правопорушення, відсутні суб'єктивні ознаки (суб'єкт, суб'єктивна сторона) або відсутня яка-небудь одна із цих ознак [14, с. 847].

Здійснюючи порівняння наукової доктрини українських та радянських вчених щодо поняття об'єктивно-протиправного діяння, варто вказати, що радянські науковці тільки сформулювали дану категорію і поодинокі розглянули досить стисло її зміст. Натомість в українській науковій спільноті об'єктивно-протиправне діяння за останні роки характеризується підвищеною зацікавленістю, і побудова загальної її концепції знаходиться на етапі саме активного дослідження.

На основі проведеного наукового пошуку сформулюємо власне визначення об'єктивно-протиправного діяння. Це форма вираження неправомірної поведінки, що представляє собою суспільну шкідливість (небезпечність), невинуватість, має специфічну суб'єктність, є протиправною дією (чи бездіяльністю) та тягне за собою застосування заходів захисту.

Із вищезазначеного можна стверджувати, що об'єктивно-протиправне діяння є складним правовим явищем. Воно має доволі специфічні особливості, які вказують на невинність особи у вчиненні певного діяння, у зв'язку з відсутністю складу правопорушення. Дане поняття мало досліджене в теорії права, проте воно часто зустрічається на практиці. І як показує її досвід, розглядувана категорія час від часу нагадує про своє існування та характеризується не через одну абстрактну форму вираження, а має декілька різновидів. Спробуємо виділити їх.

Як говорить нам законодавство, посягання, передбачене кримінальним законом, може вчинятися і тоді, коли суб'єктивне ставлення особи до свого ді-

яння та його наслідків не дістає вияв в умислі або необережності. Тобто відсутня сукупність ознак, обов'язкових для певної форми вини. У такому разі можна говорити про об'єктивно-протиправне діяння, «невинувате» вчинення суспільно небезпечного посягання. Для позначення таких ситуацій у теорії права користуються термінами «невинувате заподіяння шкоди», «випадок» (те, що трапилося несподівано, неочікувано, раптово, не обумовлене закономірностями). Жоден із цих термінів не є досконалим – таким, що точно відображає суть проблеми. Але зважаючи на те, що вони є усталеними і кожному зрозуміло, про що йдеться, з їх використанням мусимо погодитися.

Невинна поведінка або невинне заподіяння шкоди як загальнотеоретична правова категорія – це діяння деліктоздатного суб'єкта, що наносить шкоду охоронюваним правом інтересам, вчинені без його вини в силу особливих суб'єктивних та об'єктивних обставин, що виключає застосування міри юридичної відповідальності.

У свою чергу, невинувате діяння структуровано можна розглянути через такі складники:

1) *«казусне» (випадкове) здійснення суспільно шкідливого діяння.*

Поняття «казус» знаходить свої витоки в римському праві і нерозривно пов'язане з вченням про вину і відповідальність. Відмітимо, що в юридичній літературі поняттю «казус» приділяється недостатня увага. Цю обставину, мабуть, можна пояснити тим, що в установленій правозастосовчій практиці наявність казусу констатується як відсутність вини. Як вказували І.Б. Новіцький і Л.А. Лунц, «випадок» (казус) і відсутність вини – дві сторони одного і того ж явища; там, де закінчується вина, починається випадок [15, с. 356]. Для того, щоб довести наявність випадку, особа повинна довести відсутність своєї вини.

У даний час в правовій науці немає єдиного розуміння цієї правової категорії. У першу чергу, це пояснюється специфікою правового регулювання в різних галузях науки. У кримінальному праві під випадком розуміється заподіяння шкоди без вини. Це такі ситуації, коли суспільно небезпечні наслідки, що настали, перебу-

вають у причинному зв'язку з діянням особи, яка не передбачала і за обставинами справи не повинна була та/або не могла передбачити їх настання. Випадкове заподіяння шкоди не тягне за собою кримінальної відповідальності через відсутність суб'єктивної сторони (вини) [16, ст. 25].

Випадок трапляється внаслідок неочікуваного, непередбачуваного, спонтанного розвитку подій. Наприклад, в одній з кримінальних справ було встановлено, що на дискотеці один із присутніх вульгарно запросив незнайому йому дівчину до танцю, чіплявся до неї. У відповідь отримав ляпас, внаслідок чого почалася кровотеча з носа, яка тривалий час не припинялася; захлинувшись власною кров'ю, потерпілий помер. Було з'ясовано, що він хворів на незгортання крові та мав особливості в будові носоглотки, через що кров навіть від незначного ушкодження потрапляла в трахею і викликала удушшя. Оскільки в той момент біля потерпілого не було поряд нікого, хто б знав, як йому надати допомогу, настав смертельний наслідок. Звісно, дівчина, яка нанесла ляпас, не оцінювала свої дії як суспільно небезпечні, не знала про особливості організму потерпілого і не могла передбачити наслідки своєї поведінки.

Оскільки кримінальна відповідальність настає лише за наявності вини, то вчинення посягання, яке лише об'єктивно є суспільно небезпечним, яке подібне до злочину лише за своїми зовнішніми ознаками, не тягне кримінальної відповідальності. Ще давньоримські юристи керувалися постулатом: «Causa a nulla praestatur» (за випадок ніхто не відповідає). Сьогодні це впливає з багатьох норм чинного кримінального закону (зокрема ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 11 КК) і ніким не заперечується.

Відповідно до позиції спеціалістів у галузі цивільного права випадок (казус) – це обставина, об'єктивно відворотна, що не може бути відвернута лише завдавачем шкоди, яка звільняє його від відповідальності за умови, що останній не передбачав і не усвідомлював її настання [17, с. 186].

Науковці часто співвідносять казус та неосудність, казус та злочинну недбалість. Однак якщо казус має місце в тих випадках, коли особа вчиняє суспільно небезпечне діяння без вини, тобто за відсутності умислу

чи необережності, то неосудність вказує на нездатність особи в даний час діяти винно.

Вважаємо, що неосудність відрізняється від казусу змістовно, і тому питання про осудність особи взагалі не повинно ставитися, якщо мав місце казус.

Про казус може йти мова тоді, коли діяння особи призвело до шкідливих наслідків, але ця особа не передбачала і в силу конкретних умов в даній ситуації не повинна була чи не могла передбачити, що вони настануть. А коли особа не мала реальної можливості передбачити наслідки, що настали, то вони є невинно завданими, казусом. Як відомо, кримінальна відповідальність за невинно завдану шкоду виключається.

Сформулюємо власне бачення даного поняття: казус – це випадкова обставина, що проявляється в невинній поведінці особи і характеризується відсутністю суб'єктивної можливості усвідомлювати шкідливість свого діяння і передбачити настання можливих негативних наслідків під час прийняття необхідних мір турботи і обачності в конкретній ситуації;

2) *діяння під впливом непереборної сили («форс-мажор»)* – це діяння особи, яка хоч і передбачала можливість настання суспільно небезпечних наслідків своїх дій (бездіяльності), але перебувала в такому психофізіологічному стані і екстремальних умовах, що не могла запобігти цим наслідкам. Це діяння, вчинене з волі особи, є об'єктивно протиправним і водночас викликане надзвичайною і нездоланною за даних умов подією (наприклад, заподіяння шкоди майну пожежником під час гасіння пожежі, заподіяне під час виконання професійно-службових обов'язків).

Непереборна сила є дуже давнім юридичним поняттям, відомим ще римському праву. Проте, як зазначається в літературі, вік не додав йому визначеності [1, с. 67].

Ця категорія визначається як надзвичайна й невідворотна за даних умов подія (пп. 1 п. 1 ст. 263 ЦК України). При цьому в законодавстві немає навіть примірного переліку обставин, які до цього явища відносяться.

На думку С.Д. Гринько, непереборна сила – це надзвичайна і невідворотна

зовнішня подія, яка повністю звільняє від відповідальності заподіювача шкоди за умови, що останній не міг її передбачити або передбачив, але не міг її відвернути, і, здійснюючи вплив на його діяльність, спричинила настання шкоди [17].

Це правове явище часто в доктрині права ототожнюють із казусом, проте слід вказати на їх відмінність.

Безсумнівно, і казус, і непереборна сила з філософської точки зору виступають як випадкові обставини для особи. Але у випадку казусу випадковість є типовою і служить формою вираження потреб, які закладені в діяльності самої особи.

При непереборній силі випадковість, проявляючись як результат зовнішнього впливу, тільки доповнює необхідність, притаманну діяльності особи. Таким чином, випадковість, будучи формою вираження необхідності, лежить поза сферою діяльності особи.

В якості зовнішніх ознак, притаманних і казусу, і непереборній силі, слід виділити невідворотність, надзвичайність і неперебаченість.

На перше за значимістю місце в характеристиці обставини непереборної сили та казусу виходить ознака невідворотності.

У радянській правовій думці незадоволеність визнання в якості основного суб'єктивного або об'єктивного критерію привела до появи так званого диференційованого об'єктивного критерію. Відповідно до нього невідворотною буде тільки така обставина, яка, будучи невідворотною для даного суб'єкта, є невідворотною і для інших однотипних з ним по роду і умовах діяльності суб'єктів.

Вважаємо, що ідея нормування знаходить тут своє оптимальне вираження. Норма поведінки встановлюється не в масштабах всього суспільства, що робить її практично недосяжною, а відносно певного кола однорідних за умовами діяльності суб'єктів. Непередбачення таких обставин, які з точки зору цієї норми є невідворотними, їм як вину ставити не можна, бо для суб'єкта це запобігання буде вже не суб'єктивно, а об'єктивно неможливо.

Таким чином, для казусу невідворотна випадкова подія визначається, виходячи з можливостей даного конкретного суб'єк-

та. Якби суб'єкт знав про можливі наслідки своєї поведінки, то запобіг би їх. Для непереборної сили невідворотність означає, що шкода не могла бути відвернена не лише конкретним заподіювачем, але й будь-яким іншим суб'єктом такого ж роду за аналогічних обставин.

Що стосується співвідношення казусу і непереборної сили за властивістю надзвичайності, тут слід зазначити, що ознака надзвичайності однаково проявляється як при непереборній силі, так і при простому казусі, тому розмежування з даного характеру неможливо.

Поняття надзвичайності не розкривається в юридичній літературі та в законодавстві. Погоджуючись із тим, що поняття прояву надзвичайності досить відносно й невизначене, очевидно, вона може полягати в грандіозності, масштабності, великій потужності явища або раптовості настання події рідкісної, нехарактерної або нетипової для даної місцевості, пори року, часу тощо. При цьому надзвичайність подій не пов'язана з їх непередбачуваністю чи загальноповідомістю.

Непередбачуваність, будучи основною внутрішньою ознакою, що характеризує казус, завжди полягає в тому, що особа не знає, не може, не повинна була знати, що її дії спричинять несприятливі наслідки. Непередбаченість при непереборній силі може бути такою ж, як у випадку казусу, але може бути й іншою, але в силу реальної ситуації, що склалася, суб'єкт зобов'язаний чинити саме таким чином, завдаючи шкоду охоронюваним правом інтересам.

З усього вищесказаного можна зробити висновок, що при непереборній силі негативні наслідки настають незалежно від їх передбачуваності і прийняття можливих в даній ситуації заходів. Цю обставину необхідно визнати основною ознакою, що відмежовує казус від непереборної сили;

3) *об'єктивно-протиправні рішення, іншими словами добросовісне ведення в оману суб'єкта*. Воно має місце, коли особа, яка приймає рішення, вважає неправдиві факти (документи, інші докази) істинними. Про те, що вони помилкові, особа не знає, не може і не повинна знати. Тут навіть при самому уважному і сумлінному ставленні особи до своїх дій вони отримують

форму об'єктивно-протиправних дій. Це можливо, коли в юридично значущих обставинах справи відбулися зміни, про що особа, яка приймає рішення, не знає не зі своєї вини. Показовою є справа, коли студентка, народивши позашлюбну дитину, дала згоду на усиновлення його іншими особам, проте на наступний день відкликала свою заяву. Місцевий орган влади прийняв рішення про усиновлення, не маючи інформації про те, що згоду на усиновлення анульовано напередодні вечором.

Введення в оману наявне і тоді, коли обставини справи навмисне спотворюються ким-небудь із зацікавлених осіб, а правозастосовувач, зробивши все, що написано в цій ситуації за законом, не зміг встановити їх підміну та неправдивість.

Приходимо до позиції, згідно з якою недобросовісне ведення в оману виражається у свідомо-вольовому процесі особи, при якому вона, проявивши до норми права уважність і обережність, тим не менше сприймає недостовірну інформацію за істину і спричиняє шкоду охоронюваним правом інтересам.

Погоджуємося з позицією А.М. Шульги, що об'єктивно-протиправне діяння охоплює не тільки безвинні діяння, а і діяння не-деліктоздатного суб'єкта. Тому, поряд із невинним діянням, до складу об'єктивно-протиправного діяння належать діяння не-деліктоздатних суб'єктів (несамовиті, неієздатні особи, а також особи, які не досягли на момент вчинення діяння віку, передбаченого законом).

Висновки. Отже, в даній статті ми провели теоретико-правовий аналіз генезису юридичної думки на поняття об'єктивно-протиправного діяння, який розглянули у двох теоріях: первинно-аналітичній та сучасній. До основних різновидів об'єктивно-протиправного діяння пропонується віднести: діяння не-деліктоздатних суб'єктів (несамовиті, неієздатні особи, а також особи, які не досягли на момент вчинення діяння віку, передбаченого законом) та невинувате діяння. Невинувате діяння, у свою чергу, включає такі складники: «казусне» (випадкове) здійснення суспільно шкідливого діяння; діяння під впливом непереборної сили («форс-мажор»); об'єк-

тивно-протиправні рішення, добросовісне ведення в оману суб'єкта.

В якості подальших перспектив досліджень у сфері об'єктивно-протиправного діяння може бути наступне: поглибленого вивчення вимагає правова основа виникнення та розвитку об'єктивно-протиправного діяння в приватно-правій і публічно-правовій сферах; детально слід охарактеризувати суб'єкта об'єктивно-протиправного діяння; потрібний більш ретельний науковий аналіз таких правових явищ, як добросовісне введення в оману суб'єкта та непереборна сила, що, безумовно, повинно викликати інтерес у загальнотеоретичній та інших галузевих сферах; необхідно опрацювати правотворчий механізм моделювання актів об'єктивно-протиправної поведінки з метою «юридичної адаптації» сучасного законодавства до реалій фактичної поведінки людей.

Список використаної літератури:

1. Агарков М. Обязательство по советскому гражданскому праву : монография / М. Агарков. – М. : 1940. – 175 с.
2. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. – М. : 1955. – 174 с.
3. Куринов Б.А. Рец. на кн. : Самощенко И.С. Поняття правопорушення за радянським за законодавству / Б.А. Куринов. – М. : 1963 // Рад. держава і право. – 1964. № 6. – С. 137.
4. Минникес И.А. Объективно-противоправное деяние : дисс...канд. юрид. наук / И.А. Минникес. – Свердловск. 1987. – 203 с.
5. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. і доп. – М. : Норма, 2002. – 616 с.
6. Матвеев Г.К. Вина в советском гражданском праве / Г.К. Матвеев; Отв. ред.: Николаев К.П. – Киев : Изд-во Киев. ун-та, 1955. 307 с.
7. Алексеев С.С. Проблемы теории права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1982. – Т. 2. – 362 с.
8. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави : монографія / Ю.Ф. Кравченко. – Х., 2003. – 406 с.
9. Колодій А.М. Загальна теорія держави і права / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. ; під ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 318 с.
10. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома. – Львів : Новий Світ – 2000, 2007. – 584 с.
11. Общетеоретическая юриспруденция : учебный курс : учебник / под ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Феникс, 2011. – 436 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. –
13. К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
14. Башук С.Г. Правомірна поведінка в структурі соціальної поведінки / С.Г. Башук // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 12.
15. Шульга А.М. Об'єктивно протиправне діяння, об'єктивно правомірна поведінка / А.М. Шульга // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 846.
16. Новицкий И.Б. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М. : Юриздат, 1950. – 416 с.
17. Кримінальний кодекс України. Прийнятий 5 квітня 2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №25-26. – Ст. 25
18. Гринько С.Д. Непереборна сила як безумовна підстава звільнення від відповідальності в цивільному праві України / С.Д. Гринько // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 185-189.
19. Бурдін В.М. Співвідношення понять: «осудність» – «вина», «неосудність» – «казус» / В.М. Бурдін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 6. – С. 82.
20. Гловюк І.В. Концептуальні питання тлумачення поняття «правосуддя в кримінальних справах» / І.В. Гловюк // Актуальні проблеми держави та права : збірник наукових праць. Вип. 50. – Одеса : Юридична література, 2009. – С. 136-142.
21. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству / И.С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1963. – 286 с. – С. 39.
22. Церковна О.В. Підстави звільнення від цивільно-правової відповідальності за завдання шкоди : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.В. Церковна. – Одеса, 2008. – 200 с.
23. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 263.

Полонка И. А. Объективно-противоправные деяния: подход структурно-комплексного понимания

Статья посвящена структурно-комплексному анализу понимания объективно-противоправного деяния. Приведены основные разновидности объективно-противного деяния: деяния недееспособных субъектов и невиновные деяния. Раскрыты составляющие невиновного деяния, а именно: «казусное» (случайное) осуществление общественно вредного воздействия; деяния под влиянием непреодолимой силы («форс-мажор»); объективно-противоправные решения.

Ключевые слова: объективно-противоправное деяние, невиновное деяние, казус, непреодолимая сила, объективно-противоправные решения.

Polonka I. Objectively wrongful act: the way of structural and complex understanding

The article is devoted to complex and structural analysis of understanding of objectively wrongful act. The basic types of objectively wrongful acts: the acts of the subjects who don't have a delictual ability and the innocent acts. The components of an innocent act are demonstrated, namely: "incidental" (random) implementation of socially harmful act; act under the influence of force majeure; objectively wrongful decision.

Key words: objectively wrongful act, innocent act, incident, force majeure, objectively wrongful decision.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1/8: 341.231.12

Ю. В. Дроздова

здобувач

Київського національного торговельно-економічного університету

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ

Статтю присвячено дослідженню механізму забезпечення колективної безпеки в сучасних глобалізаційних умовах, визначено складові елементи системи забезпечення колективної безпеки. Автором проведений аналіз механізму забезпечення колективної безпеки за категоріями.

Ключові слова: механізми, колективна безпека, конфлікт, підтримання миру і безпеки.

Постановка проблеми. Понад десятиріччя минуло з тих пір, як людство звільнилось від тягарів ідеологічної, політичної та військової конфронтації часів «холодної війни». Держави далеко відійшли від смертельної загрози ядерної війни, біля краю якої вони стояли п'ятдесят років тому, в часи Карибської кризи. Разом із тим доводиться визнати, що надії на нову, більш безпечну систему загальносвітового правопорядку поки не справдилися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визначення і розуміння механізмів забезпечення колективної безпеки займалися такі вчені, як: В.Г. Буткевич, А.І. Дмитрієв, І.І. Лукашук, В.М. Репецький, В.С. Ржевська, Л.Д. Тимченко та ін. Проте їх дослідження охоплювали надто вузьке або ж надто широке коло питань, й аналізу механізму забезпечення колективної безпеки як головного механізму підтримки загальносвітового правопорядку в рамках права міжнародної безпеки не було приділено належної уваги.

Мета статті – проаналізувати наявні механізми співробітництва держав у сфері підтримки міжнародної безпеки, а також дослідити нові в умовах загострення невійськових конфліктів.

Виклад основного матеріалу. На зміну загрозі тотального ядерного знищення цивілізації прийшли нові небезпеки і загрози. Це – тероризм і сепаратизм, національний, релігійний та інші форми екстремізму, торгівля наркотиками й організована злочинність, регіональні конфлікти і загроза розповсюдження зброї масового знищення, фінансово-економічні кризи, екологічні катастрофи і епідемії. Усі ці проблеми існували і раніше, проте в епоху глобалізації, коли світ став набагато більш взаємозалежним та взаємопов'язаним, вони швидко почали набирати універсального характеру, реально загрожуючи регіональній, та нерідко й міжнародній безпеці і стабільності. Одночасно вони набагато більшою мірою зачіпають щоденне життя мільярдів людей. Доказом тому є хвиля безпрецедентних за масштабами і жорстокістю терористичних актів від Нью-Йорка до Балі [1, с. 35].

Для того, щоб вчасно та ефективно реагувати на будь-які порушення міжнародного правопорядку, вчасно виявляти міжнародні конфлікти, а також із метою підтримання міжнародного миру і безпеки була створена та поступово вдосконалюється універсальна система колективної безпеки.

Ефективність універсальної системи колективної безпеки залежить від систе-

ми зобов'язань, гарантій, можливостей та дій її суб'єктів, а також результативності її структури, яка, зокрема, складається з таких елементів:

а) теорія (філософія) та доктрина (концепція) забезпечення міжнародної безпеки;

б) сукупність міжнародних урядових та неурядових інститутів та організацій, які забезпечують підтримку загальносвітового правопорядку та захист і дотримання прав людини;

в) сукупність засобів, способів та методів забезпечення міжнародної безпеки.

Тож, передусім варто розпочати з аналізу теорії. Як справедливо зазначає Нгуен Куок Дінь: «Цілком природно, що розвиток теорії суттєво пояснюється розвитком самого міжнародного життя, яке має охоплювати право. Цинізм позитивістського волюнтаризму, що претендує на представлення права таким, як воно є, не замислюючись про його цілі або моралі, переважає в перебігу всього XIX ст. Після Першої світової війни і відповідно до духу Ліги Націй теорія намагається раціонально пояснити механізм міжнародного права, не впадаючи у спокусу заперечення загальної моралі, але і не в змозі встояти перед спокусою абстракції. З 1945 році у великій різноманітності течій досить чітко виділяються дві нові тенденції: частина теорії повертається до позитивізму, звільняючись при цьому від волюнтаристського догматизму, що проходить крізь неї, тоді як з протилежного боку інші дослідники вловлюються на приманку правового «активізму» різко заперечуваним прихильниками «постмодернізму» [2, с. 37].

«Однак, – продовжує він, – нездатність суверенних держав підтримувати мир і нездатність міждержавної системи, заснованої на повазі суверенітету, повністю адаптуватися до вимог міжнародної солідарності призвела до відступу «позитивізму», по суті, відрізаного від реально-го міжнародного життя, описом якого він обмежується, за словами його представників. З цієї причини класичний позитивізм стає предметом нападів із боку тих, хто сам погоджується з його антиідеалістичним постулатом. Теорію юридичного волюнтаризму пропонують замінити іншими теоріями, – така мета нормативіст-

ської школи Г. Кельзена, з одного боку, і об'єктивістської або соціологічної чеської школи Ж. Селла, з іншого боку. Обидві намагаються дати глобальне пояснення міжнародного права, виступаючи проти обох ключових концепцій класичного позитивізму – держави та суверенітету, пропонуючи замість них свої концепції» [2, с. 38].

Таким чином, можна зазначити, що нині проблема підтримання миру й зміцнення міжнародної безпеки, як і раніше, є однією з головних у сучасному міжнародному праві, проте нинішній етап розвитку міжнародного права відрізняється тим, що світ стає більш взаємопов'язаним, що, у свою чергу, зумовлює необхідність масштабного й активного співробітництва держав у сфері зміцнення загальносвітового правопорядку.

Ядром системи колективної безпеки є принципи міжнародного права та інші норми *jus cogens*. Так, Г.В. Ігнатенко та О.І. Тиунов вважають: «В основу створення колективної безпеки покладено принцип неподільності світу, змістом якого є небезпека військових конфліктів для всіх держав світу. Цей принцип вимагає від держав реагувати на будь-які порушення миру і безпеки в будь-якому районі земної кулі, брати участь у спільних діях на основі Статуту ООН з метою запобігання або ліквідації загрози світу» [3, с. 272].

Так, механізм колективної безпеки, передбачений главою III Статуту ООН, передбачає послідовне та одночасне прийняття засобів забезпечення миру і безпеки. Можна стверджувати, що найголовнішу роль у сфері підтримки загальносвітового правопорядку згідно Статуту ООН на сьогодні має Рада Безпеки ООН. До її компетенції відноситься досить широкий спектр заходів щодо загрози силою, порушень миру та актів агресії.

Рада Безпеки ООН має визначати в кожному конкретному випадку наявність спору, «продовження якого могло б загрожувати підтримці міжнародного миру і безпеки» (ст. 33 Статуту ООН), спору або ситуації, «яка може призвести до міжнародних незгод або викликати спір<...>» (ст. 34 Статуту ООН), «існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії» (ст. 39 Статуту ООН) [4].

Таким чином, Статут ООН проводить розмежування між вищезазначеними ситуаціями, а кваліфікація Ради Безпеки є правовою основою для подальших дій держав. Наділення Ради Безпеки правом і обов'язком кваліфікувати ситуацію – важливе положення у зв'язку з тим, що безпосередні учасники конфлікту можуть дотримуватись цілком протилежних точок зору або взагалі ухилятися від кваліфікації.

Традиційним для побутового та наукового вжитку є застосування терміна «механізм» з метою позначення динамічного процесу, що складається з функціональних елементів та призводить до певного результату. В юриспруденції ця категорія набула поширення для характеристики динаміки правових явищ. На нашу думку, таке тлумачення цілком відповідає вимогам, які висуваються до системи колективної безпеки як предмету цього дослідження, що зумовлює мету дослідження – визначити поняття «механізм забезпечення колективної безпеки», її ознак, значення та виокремлення факторів системи забезпечення колективної безпеки як її елементів.

Поняття «механізм забезпечення колективної безпеки» є новелою для доктрини міжнародного права, проте його елементи досліджувались багатьма вченими, по що свідчить актуалізація досліджень близьких за змістом та формою міжнародно-правових явищ. При цьому дослідження механізмів забезпечення колективної безпеки відбувається не лише на рівні міжнародного права, але і в інших науках.

Ознака механізму забезпечення колективної безпеки характеризує відразу два її аспекти, а саме системність та зумовленість явищами, умовами та характеристиками правових, суспільних та політичних факторів у його формуванні.

Аналізуючи об'єкт як систему, ми припускаємо, що він складається з елементів структури, які є впорядкованими у певному організаційному порядку і взаємодіють в її межах за допомогою внутрішніх зв'язків. Отже, розглядаючи механізм забезпечення колективної безпеки, ми дійшли висновку, що його дослідження має відбуватись на двох рівнях – теоретичної моделі та практичної. Теоретична модель є уніфі-

кованим поєднанням усіх можливих факторів колективної безпеки, яку доцільно застосовувати виключно з пізнавальною метою, заради класифікації та аналізу елементів та способів їх взаємодії. Другий вид є практичною формою механізму, тобто реальною моделлю у життєвій ситуації, що містить лише ті елементи, які є актуальними для конкретно визначених міжнародних відносин між суб'єктами чи групою суб'єктів. Водночас системність механізму забезпечення колективної безпеки встановлює методологічні основи її дослідження у призмі системно-структурного підходу, що визначає зв'язок між її структурними елементами та етапізацію механізму.

Таким чином, у межах практичного підходу до розуміння механізму забезпечення колективної безпеки варто розглядати теоретичні засоби та методи забезпечення миру і безпеки, в той час як в межах практичної моделі варто дослідити минулі та наявні реальні конфлікти між державами в сфері підтримки міжнародного миру і безпеки. Варто усвідомлювати, що саме різниця між теоретичною та практичною моделями безпосередньо становить основу цього дослідження, а також головну проблему в сфері підтримки загальносвітового правопорядку.

На нашу думку, заходи щодо підтримання міжнародного миру і безпеки за характером можна умовно поділити на категорії:

1. Дипломатичні засоби:
 - засудження агресії;
 - переговори та консультації;
 - міжнародний контроль.
2. Невійськові засоби:
 - застосування тимчасових заходів;
 - повна та часткова перерва в економічних відносинах, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо чи інших засобів повідомлень;
 - розрив дипломатичних зносин;
 - міжнародний арбітраж та звернення до Міжнародного суду.
3. Військові:
 - миротворчі операції;
 - безпосереднє військове втручання;
 - самооборона.
4. Превентивні:
 - заходи зміцнення довіри;

- заходи роззброєння та скорочення озброєнь;
- заходи щодо запобігання ядерної війни, неприєднання і нейтралітету;
- нейтралізація і демілітаризація окремих територій;
- ліквідація іноземних військових баз;
- створення зон миру.

У зарубіжній правовій літературі широке визнання отримала точка зору, згідно з якою колективна безпека, як і раніше, є поняттям, заснованим на «системі рівноваги сил». Наприклад, американські юристи Л. Міліс та Ч. Маклолін стверджують: «Політика рівноваги сил і міжнародна організація в формі Ліги Націй чи сучасної Організації Об'єднаних Націй мають спільну мету<...>Розбіжності, головним чином, є технічними» [5, с. 112].

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна дійти висновку, що найважливішим елементом у сфері забезпечення міжнародної безпеки є співробітництво між суб'єктами міжнародного права. Не можна не погодитись з тим, що будь-яка соціальна спільнота, а тим більше державність, «намагається забезпечити свою безпеку за допомогою права. У свою чергу, якість права залежить від стану безпеки. Право є регулюючим засобом під час використання політичних і силових методів забезпечення безпеки. Але досягти такої рівноваги доволі складно. На жаль, право має деякі обмежуючі рамки для регламентації багатьох методів забезпечення безпеки» [6, с. 73–81]. Однак важливість права в регулюванні міжнародних відносин і забезпеченні міжнародної безпеки є безсумнівною. Необхідність правильного вибору методів забезпечення безпеки призводить до виникнення нових питань у сфері забезпечення безпеки. Таким чином, правильне розуміння проблем у сфері забезпечення міжнародної безпеки, пошук та застосування найбільш гуманних способів їх вирішення, знаходження компромісу в тих чи інших міжнародних конфліктах, тісне співробітництво держав у створенні ефективних систем безпеки, прийняття державами їх рівноправ'я допомагає покращити стан міжнародної безпеки і попередити уникнення чи зменшення майбутніх загроз, а чітке розуміння механізму забезпечення колективної

безпеки має на меті дати суб'єктам міжнародного права змогу дотримуватися більш чіткого алгоритму дій під час виникнення спірних ситуацій, а також приділяти більшу увагу превентивним механізмам забезпечення миру і безпеки.

Варто також зазначити, що в результаті малої ефективності ООН й інших універсальних структур розширились принципи можливості виборчого використання державами організації в сфері забезпечення колективної безпеки в інтересах певного кола держав, що мають необхідну військову силу і фінансові ресурси. Таким чином, більшого значення набуває система регіональної колективної безпеки. Так, створення організації колективної безпеки обмеження в рамках певного географічного регіону не є головним критерієм. Колективна безпека може створюватись не тільки за географічними ознаками, вона може охоплювати інший регіон або навіть кілька регіонів. Наприклад, ОБСЄ є організацією, діяльність якої поширюється не тільки на держави Європи та Північної Азії, але й на держави Центральної Азії.

Список використаної літератури:

1. Білас І.Г. ООН та сучасні виклики і загрози міжнародній спільноті та безпеці в умовах глобалізації / І.Г. Білас // Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб. наук. пр. / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. – К., 2001. – С. 34–39.
2. Нгуен Куок Динь. Международное публичное право : В 2 т. Международные отношения / Нгуен Куок Динь, П. Дайе, А. Пелле. – К. : Сфера, 2001. – Т. 1. – Кн. 1. – 440 с.
3. Международное право. Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. – 584 с.
4. Статут ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
5. Mills L., McLaughlin. Ch. World politics in transition. – NewYork, 1956. – 757 p.
6. Кулжабаева Ж.О. Методологические и теоретические основы правового исследования экономической безопасности / Ж.О. Кулжабаева // Государственное управление и государственная служба. – 2009. – № 1. – С. 73–81.

Дроздова Ю. В. Механизм обеспечения коллективной безопасности

Статья посвящена исследованию механизма обеспечения коллективной безопасности в современных глобализационных условиях, определены составляющие элементы системы обеспечения коллективной безопасности. Автором проведен анализ механизма обеспечения коллективной безопасности по категориям.

Ключевые слова: механизмы, коллективная безопасность, конфликт, поддержание мира и безопасности.

Drozdova Yu. The mechanism for ensuring collective security

The article examines the mechanism of collective security provision in modern globalization conditions, specifies components of the system of collective security. The author analyzes mechanism of collective security by categories.

Key words: mechanisms, collective security, conflict, peace and security maintenance.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.1

Н. Б. Побіянська

аспірант
Інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

Н. С. Хатнюк

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права юридичного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ВИЗНАННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ НЕДІЙСНИМ НА ПІДСТАВІ ВПЛИВУ ПОМИЛКИ Й ОБМАНУ

У науковій статті було досліджено основні характеристики господарських договорів із вадами волі, укладених юридичними особами як особливим суб'єктом господарських відносин, а саме під впливом обману і помилки. Детально досліджені категорії обману та помилки за цивільним та господарським законодавством України, розкрито їх спільні та відмінні риси, а також співвідношення помилки та обману як підстав недійсності господарських договорів. Значну увагу приділено аналізу судової практики про визнання недійсними господарських договорів, укладених внаслідок помилки та обману. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення господарського законодавства шляхом узагальнення судової практики та розширення переліку документів, які впливають на укладення правочинів вчинених під впливом обману і помилки.

Ключові слова: господарський договір, правочин, недійсність, воля, волевиявлення, обман, помилка.

Постановка наукової проблеми. Недійсність договору внаслідок впливу обману або помилки є популярним предметом наукових досліджень як науковців-теоретиків, так і правників-практиків. Визнання недійсним господарського зобов'язання, вчиненого під впливом обману або помилки, є предметом судових спорів та мало досліджується теорією господарського права. Переважно проблематика визнання недійсним господарського зобов'язання, вчиненого під впливом обману або помилки, аналізується шляхом узагальнення судової практики та тлумачення положень цивільного законодавства. Незважаючи на всі попередні наукові напрацювання,

проблема визнання недійсними господарських договорів, укладених із вадами волі та волевиявлення, не втрачає актуальності та потребує подальшого дослідження, враховуючи сучасні реалії та постійні зміни законодавства. Нормативна база, яка регулює порядок вчинення господарських договорів, вкрай обмежена і визначає лише загальні положення визнання недійсними господарських договорів, укладених із вадами волі та волевиявлення, що і призводить до збільшення кількості судових спорів. На нашу думку, саме юридична практика диктує порядок укладення та виконання господарських зобов'язань, а досвід судової практики визначає основні засади визнання недійсним господарського зобов'язання, вчиненого під

впливом обману або помилки як способу захисту прав суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визнання недійсним господарського зобов'язання, вчиненого під впливом обману або помилки, завжди була цікавою для вивчення і не втрачає своєї наукової актуальності. Вивченню проблем недійсності правочинів присвячували свої наукові праці такі дослідники, як О.А. Беляневич, М.І. Брагінський, І.В. Давидова, О.В. Дзера, О.І. Длугош, В.В. Луць, Д.І. Мейер, С.А. Подоляк, С.С. Потопальський, Р.Б. Прилуцький, І.В. Спасибо-Фатєєва, Є.О. Харитонов, Н.С. Хатнюк та інші. Напрацювання науковців є підґрунтям для подальшого дослідження та вивчення цієї проблематики, а також напрацювання пропозицій для вдосконалення господарського та цивільного законодавства.

Метою наукової статті є дослідження наукової доктрини, аналіз сучасного українського законодавства, узагальнення вітчизняної судової практики щодо визнання недійсним господарського зобов'язання, вчиненого під впливом обману та помилки, як способу захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання.

Виклад основного матеріалу. Господарський договір є головним засобом врегулювання господарсько-договірних зобов'язань та необхідним інструментом правової організації діяльності суб'єктів господарювання в цілому. Зростання кількості новітніх господарських договорів сприяє поширенню недійсних господарських зобов'язань, які не відповідають вимогам чинного законодавства України та є оспорюваними [1, с. 43].

Вивчення поняття «недійсності господарського договору» привертає увагу науковців. Зокрема, С.А. Подоляк зазначає, що поняття недійсності господарського договору – заперечення правом юридичних наслідків угоди сторін, на які була спрямована воля сторін, внаслідок тих чи інших недоліків, що мали місце в момент здійснення угоди, і відмова в наданні їй юридичного забезпечення [2, с. 4]. С.С. Потопальський під недійсністю господарського договору пропонує вважати юридичну нечинність договору, встанов-

лену безпосередньо в силу закону або рішення суду внаслідок невідповідності договору вимогам законодавства, що тягне припинення юридичного існування договору та настання визначених законом правових наслідків його недійсності [3, с. 7; 4, с. 113].

Господарське зобов'язання, вчинене під впливом обману та помилки, визнається недійсним, оспорюваним, і відноситься науковою доктриною та практикою до правочинів із вадами волі. Заборовський В.В., Попович Р.В. характеризують правочини з вадами волі: це оспорювані правочини, під час вчинення яких справжня воля одного або кількох учасників деформована в силу певних обставин, визначених законом. Для таких правочинів важливі два моменти: - наявність волі учасників правочинів; - воля виражена з певним дефектом; - ці правочини можуть бути визнані недійсними в судовому порядку [5].

На думку О.І. Длугош, дефект волі під час вчинення правочину – це відхилення в процесі формування волі учасника правочину внаслідок хибних уявлень, введення в оману щодо обставин, що мають істотне значення для вчинення правочину, збігу тяжких обставин, які зумовлюють неправильне формування волі або внаслідок обставин, що виключають існування волі в момент вчинення правочину.

У свою чергу, з урахуванням особливостей формування волі юридичної особи на вчинення правочину, поняття «дефект волі юридичної особи як підстава визнання правочину недійсним» можна визначити як відхилення в процесі формування волі членів органу управління юридичної особи внаслідок хибних уявлень, введення в оману щодо обставин, що мають істотне значення для вчинення правочину, збігу тяжких обставин чи внаслідок обставин, які виключають існування в них волі в момент вчинення правочину, що вплинуло на домінуюче волевиявлення членів органу юридичної особи на вчинення правочину [6, с. 36].

Питання недійсності господарського договору і недобросовісна поведінка його сторін найчастіше є предметом судового розгляду. Однією з причин частого оспорю-

вання недійсності господарського договору є недосконалість нормативно-правової бази. На наш погляд, визнання господарського договору (зобов'язання), укладеного внаслідок помилки чи обману недійсним шляхом судового розгляду, ускладнюється тим, що Господарський кодекс України визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, але не передбачає відповідних норм щодо визнання господарського договору (зобов'язання) недійсним за впливу таких підстав, як обман чи помилка, містить лише посилання на норми цивільного законодавства. Спеціальні положення щодо визнання господарських договорів недійсними в Господарському кодексі України передбачені статтями 207, 208 [7].

Варто звернути увагу на позицію суддів Верховного суду України Я.М. Романюка та В.Й. Костенко, погляди яких підтверджені судовою практикою. На їх думку, господарський договір, укладений внаслідок впливу обману чи помилки, можна вважати правочином із вадами волі, оспоруваним та тим, що підлягає визнанню судом його недійсним. Воля особи до вчинення правочину та результат правочину не узгоджуються в разі помилки, якщо вона має істотне значення, такими є помилки щодо правової природи правочину, його змісту, предмета, ціни, сторони, якості об'єкта тощо. Істотною може вважатись помилка, наслідки якої взагалі неможливо усунути або для їх усунення стороні, яка помилилася, необхідно здійснити значні витрати. Найчастіше хибне сприйняття стосується правової природи та предмета правочину, що може виникнути під час визначення тотожності предмета або його якості. Обставини, щодо яких помилилася сторона правочину, мають існувати або, навпаки, бути відсутніми саме на момент вчинення правочину. Сторона на підтвердження своїх вимог про визнання правочину недійсним повинна довести, що така помилка насправді мала місце, тобто надати докази, які б свідчили про її помилку щодо істотних обставин правочину. Не можна говорити про помилку

щодо якості предмета в разі неможливості використання речі або виникнення труднощів у її використанні, яке сталося після виконання правочину і не пов'язане з поведінкою контрагента. Не має правового значення помилка, допущена при розрахунку одержання користі від вчиненого правочину. Помилка внаслідок власного недбальства чи незнання закону однією із сторін не є підставою для визнання правочину недійсним.

Правочин може бути визнаний вчиненим під впливом обману у випадку навмисного цілеспрямованого введення іншої сторони в оману щодо фактів, які впливають на укладення правочину. Ознакою обману, на відміну від помилки, є умисел: особа знає про наявність чи відсутність певних обставин і про те, що друга сторона, якби вона володіла цією інформацією, не вступила б у правовідносини, не вигідні для неї. Обман також має місце, якщо сторона заперечує наявність обставин, які можуть перешкодити вчиненню правочину, або якщо вона замовчує їх існування. Варто враховувати, що обман стосовно мотиву, тобто внутрішнього спонукання особи до здійснення правочину, не має істотного значення. Зокрема, обман щодо фінансового становища контрагента як мотиву правочину не може бути підставою для визнання правочину недійсним [8, с. 102].

Погоджуємось із думкою В.І. Крата, який вказує, що конструкція правочину, вчиненого під впливом обману, побудована за моделлю оспоруваного правочину, тобто в кожному конкретному випадку існує спір щодо формування волевиявлення учасника правочину внаслідок обману, і потрібно довести, що обман мав місце [9, с. 190].

Вплив помилки на волевиявлення сторін у правочині вивчали ще римські юристи. Так, помилкою (*error*) називалось неправильне уявлення однієї сторони в договорі про виявлену зовні волю іншої сторони, яка спонукала останню на певне волевиявлення. Питання про юридичні наслідки помилки вирішувались залежно від вини особи, що неправильно виявила свою волю. За наявності вини особа вважалась зв'язаною зазначеним зобов'язанням, а за відсутності юридичних наслідків помилки не встановлювалось [10, с. 371].

Сутність помилки в сучасній юридичній літературі дослідниками пов'язується з хибним сприйняттям різних факторів. На думку І.В. Давидової, під помилкою слід вважати як неправильне сприйняття особою фактичних обставин правочину, що вплинуло на її волевиявлення, за відсутності якого можна було б вважати, що правочин не був би вчинений, так і припущення щодо фактів або правових норм, яке не відповідає реальним обставинам, існуючим на момент укладання договору [11, с. 62].

Є.В. Васьковський вказує, що повна відсутність відомостей щодо чого-небудь називається незнанням (*ignorantia*), а неправильне уявлення про які-небудь обставини – помилкою (*error*). Загальна риса незнання і помилки полягає в тому, що в обох випадках відсутня правильна думка [12, с. 142].

Більш повне визначення дає О.В. Дзера, відзначаючи, що помилка – це неправильне сприйняття особою фактичних обставин правочину, що вплинуло на її волевиявлення, за відсутності якого можна було б вважати, що правочин не був би вчинений [13, с. 38].

Окрім поняття «помилка», деякі науковці вживають поняття «омана» [14, с. 184; 15, с. 86]. Так, О.Л. Зайцев зауважує, що помилка контрагента в правочині називається оманою [16, с. 367]. Н.С. Хатнюк також згадує про поняття «омана» і зазначає, що традиційно оманою визначається помилкове уявлення про угоду в цілому або її основні елементи, а також омана розглядається як процес хибного сприйняття дійсності. А термін «введення в оману» передбачає навмисну спрямованість дій однієї сторони щодо іншої для спантеличення та створення хибного уявлення про факти й обставини майбутньої угоди [17, с. 106]. Д.І. Мейєр писав, що в юридичному значенні оманою називається хибне уявлення про предмет. Вчений виділяє два види омани: 1) волю визначає відсутність знань про предмет угоди; 2) волю визначає хибне уявлення про предмет угоди. У першому випадку омана називається невіданням (*ignorantia*), а в другому – помилкою (*error*) [18, с. 163].

Для глибшого аналізу предмету нашого дослідження необхідно звернутись до досві-

ду судової практики, а саме згадати положення Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 року № 11 «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними», якими передбачено, що господарський договір, який вчинено під впливом обману та помилки, є оспорюваним.

Під помилкою слід розуміти таке неправильне сприйняття стороною правочину предмета чи інших істотних умов останнього, що вплинуло на її волевиявлення, за відсутності якого можна вважати, що правочин не було б вчинено. Помилка повинна мати істотне значення, зачіпати природу правочину або такі якості його предмета, які значно знижують можливість його використання за призначенням. При цьому істотною вважається така помилка, наслідки якої неможливо усунути, або їх усунення вимагає значних витрат від особи, що помилилася, з урахуванням її майнового становища, характеру діяльності тощо. Обставини, з приводу яких помилилася особа, мають бути наявними на час вчинення правочину. Не вважається помилкою щодо якості продукції (товару, іншого майна) неможливість її використання або утруднення в її використанні, які сталися після виконання хоча б однією зі сторін зобов'язань, що виникли з правочину і не пов'язані з поведінкою іншої сторони правочину. Не має правового значення помилка в мотивах правочину (тобто в обставинах, у зв'язку з якими особа вчиняє правочин) або незнання стороною правочину норм законодавства. У вирішенні спорів про визнання правочинів недійсними на підставі статей 230–233 Цивільного кодексу України позовні вимоги можуть бути задоволені за умови доведеності фактів обману і наявності їх безпосереднього зв'язку з волевиявленням другої сторони щодо вчинення правочину.

Під обманом слід розуміти умисне введення в оману представника підприємства, установи, організації або фізичної особи, що вчинила правочин, шляхом: повідомлення відомостей, які не відповідають дійсності; заперечення наявності обставин, які можуть перешкоджати вчиненню правочину; замовчування обставин, що мали істотне значення для право-

чину (наприклад, у зв'язку з ненаданням технічної чи іншої документації, в якій описуються властивості речі). При цьому юридична особа, яка діяла під впливом обману, повинна довести не лише факт обману, а й наявність умислу в діях відповідача та істотність значення обставин, щодо яких особу введено в оману. Обман щодо мотивів правочину не має істотного значення. Суб'єктом введення в оману є сторона договору, як безпосередньо, так і через інших осіб за домовленістю [19].

Постанова Пленуму Верховного суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» 06.11.2009 року № 9 визнає правочин, вчинений під впливом обману у випадку навмисного введення іншої сторони в оману щодо обставин, які впливають на вчинення правочину. На відміну від помилки, ознакою обману є умисел у діях однієї зі сторін правочину. Обман щодо мотивів правочину не має істотного значення. Правочин, вчинений під впливом помилки, обману, є оспорюваним. Обставини, щодо яких помилилася сторона правочину, мають існувати саме на момент вчинення правочину. Особа на підтвердження своїх вимог про визнання правочину недійсним повинна довести, що така помилка дійсно мала місце, а також що вона має істотне значення. Не є помилкою щодо якості речі неможливість її використання або виникнення труднощів у її використанні, що сталося після виконання хоча б однією зі сторін зобов'язань, які виникли з правочину, і не пов'язане з поведінкою іншої сторони правочину. Не має правового значення помилка щодо розрахунку одержання користі від вчиненого правочину. Помилки внаслідок власного недбальства, незнання закону чи неправильного його тлумачення однією зі сторін не є підставою для визнання правочину недійсним. Правочин визнається вчиненим під впливом обману у випадку навмисного введення іншої сторони в оману щодо обставин, які впливають на вчинення правочину. На відміну від помилки, ознакою обману є умисел у діях однієї зі сторін правочину. Обман щодо мотивів правочину не має істотного значення [20].

Аналізуючи узагальнення судової прак-

тики України, ми дійшли висновків, що суди дотримуються в цілому єдиного підходу в розгляді справ щодо визнання господарських договорів недійсними на підставі впливу обману та помилки, а саме вважають їх оспорюваними та такими, що підлягають доказуванню в судовому порядку ознак їх недійсності.

Також як приклад судової практики України варто згадати Постанову Вищого господарського суду від 09.06.2011 року по справі № 14/456, за якою розглянуто спір та відмовлено в задоволенні позову про визнання договору суборенди нежитлового приміщення недійсним, укладеним під впливом обману та відшкодування збитків, оскільки суборендодавцем не був попереджений про заплановану реконструкцію орендованого приміщення. Обман має місце, якщо сторона заперечує наявність обставин, які можуть перешкодити вчиненню правочину, або якщо вона замовчує їх існування. Сторона, яка застосувала обман, зобов'язана відшкодувати другій стороні збитки в подвійному розмірі та моральну шкоду, що завдані у зв'язку з вчиненням цього правочину. Виходячи із змісту зазначеної норми, правочин визнається вчиненим під впливом обману у випадку навмисного введення іншої сторони в оману щодо обставин, які впливають на вчинення правочину. На відміну від помилки, ознакою обману є умисел у діях однієї зі сторін правочину [21].

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши наукові дослідження, судову практику та законодавчі положення, ми дійшли відповідних висновків, а саме пропонуємо доповнити Господарський кодекс України нормами, які б однозначно характеризували підстави визнання господарського договору недійсним, укладеним під впливом обману та помилки за участю юридичних осіб, окреслити ознаки таких господарських договорів, а також порядок і наслідки визнання їх недійсними. Також пропонуємо окремою нормою прописати порядок відкликання та визнання недійсною згоди уповноваженого органу юридичної особи на укладення договору як такої, що надана під впливом обману чи помилки, що буде підставою для пред'явлення зацікавленою особою позову про визнан-

ня договору, укладеного на підставі такої згоди, недійсним та витребування майна, отриманого за таким договором із чужого незаконного володіння (віндикаційним позовом). Вважаємо за необхідне закріпити положення про ризик будь-якої помилки державного органу, який повинен покладатися на саму державу, оскільки помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються.

Список використаної літератури:

1. Давидова І.В. Недійсність правочинів, укладених внаслідок помилки та обману : дис... канд... юрид... наук : 12.00.03 / Давидова І.В. – Одеса, 2011. – 213 с.
2. Подоляк С.А. Правові підстави та наслідки визнання господарських договорів недійсними та неукладеними в Україні : автореферат. дис... канд... юрид... наук : 12.00.04. / С.А. Подоляк. – К, 2010. – 18 с.
3. Потопальський С.С. Підстави та наслідки недійсності підприємницьких договорів (на матеріалах практики господарських судів) : автореферат. дис... канд... юрид... наук : 12.00.03 / С.С. Потопальський. – К, 2007. – 20 с.
4. Потопальський С.С. Правове регулювання, поняття та суть договору і його недійсності / С.С. Потопальський // Приватне право і підприємництво. Збірник наукових праць. – 2006. – Вип. № 5. – С. 111–117.
5. Заборовський В.В., Попович Р.В. Правочини з вадами волі: основні теоретичні аспекти / В.В. Заборовський // Серія Право. Випуск 31, Том 2. – С. 18–22.
6. Длугош О.І. Недійсність правочинів з дефектами волі : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.І. Длугош. – К. : Науково-дослідний інституту приватного права і підприємництва НАПрН України, 2013. – С. 36.
7. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Голос України. – 2003. – № 49-50.
8. Романюк Я.М. Коментар постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними». Практика розгляду Верховним Судом України цивільних справ про визнання правочинів недійсними [Текст] / Я.М. Романюк. – Київ : Істина, 2012. – С. 102–103.
9. Крат В.І. Недійсність правочинів, вчинених під впливом обману / В.І. Крат // «Часопис Київського університету права». – 2012. – № 3. – Ст. 189–192.
10. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 371.
11. Давидова І.В. Недійсність правочинів, укладених внаслідок помилки та обману : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / І.В. Давидова. – Одеса, 2011. – С. 62.
12. Васильовський Е.В. Учебник гражданского права / Под ред. В.С. Ем. – М. : Статут, 2003. – С. 142.
13. Розробка механізму правового регулювання договірних відносин у підприємницькій діяльності / За ред. академіка АПрН України В.В. Луця. – К. : НДІ приватного права та підприємництва АПрН України, 2009. – С. 38.
14. Макарчик В.С. Основи римського приватного права. Навчальний посібник / В.С. Макарчик. – [2-е вид, доп.]. – К. : Атака, 2003. – С. 184–186.
15. Хейфец Ф. С. Недействительность сделок по российскому гражданскому праву. – 2-е изд. доп. / Ф.С. Хейфец – М. : Юрайт, 1999. – 164 с.
16. Цивільне право в Україні: Курс лекцій: У 6-ти томах. Т.1. / [О.Л. Зайцев, Є.О. Мічурін та ін.]; за ред. Р.Б. Шишки та В.А. Кройтора – Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2004. – С. 367–368.
17. Хатнюк Н.С. Заперечні угоди та їх правові наслідки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н.С. Хатнюк – К., 2003. – С. 106–107.
18. Мейер Д.И. Русское гражданское право : в 2 ч. / Д.И. Мейер; [по исправл. и допол. 8-му изд. 1902 г.]. – М. : Статут. – Ч. 1. – 1997. – С. 163.
19. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29 травня 2013 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13>.
20. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06. 11. 2009 р. № 9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-09>.
21. Постанова Вищого господарського суду від 09.06.2011 року по справі № 14/456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_3295986.html.

Побиянская Н. Б. Признание хозяйственного обязательства недействительным на основании ошибки и обмана

В научной статье были исследованы основные характеристики хозяйственных договоров с изъянами воли, заключенных юридическими лицами как особым субъектом хозяйственных отношений, а именно под воздействием обмана и ошибки. Подробно исследованные категории обмана и ошибки по гражданскому и хозяйственному законодательству Украины, раскрыты их общие и отличительные черты, а также соотношения ошибки и обмана как основания недействительности хозяйственных договоров. Значительное внимание уделено анализу судебной практики о признании недействительными хозяйственных договоров, заключенных в результате ошибки и обмана. Сформулированы предложения об усовершенствовании хозяйственного законодательства путем обобщения судебной практики и расширения перечня документов, которые влияют на заключение правовых сделок, совершенных под воздействием обмана и ошибки.

Ключевые слова: хозяйственный договор, сделка, недействительность, воля, волеизъявление, обман, ошибка.

Pobiyans'ka N. Recognition of an economic obligation as invalid as a result of fraud and error

In the scientific article the basic characteristics of economic contracts with the defects of will were investigated by legal entities as a special subject of economic relations, namely, under the influence of deception and error. The categories of fraud and error under civil and commercial law of Ukraine are investigated in detail, their common and distinctive features, as well as domestic and deception as the grounds for the invalidity of economic contracts. Considerable attention is paid to the analysis of judicial practice on the invalidation of economic contracts concluded as a result of deceit and error. Proposals on improvement of economic legislation are formulated by generalization of judicial practice and extension of the list of documents influencing the conclusion of transactions committed under the influence of deceit and error are made.

Key words: commercial contract, transaction, invalidity, will, expression of will, fraud, mistake.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6:639.1.052

Н. Ю. Березіна

здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ МИСЛИВСЬКИХ УГІДЬ

Стаття присвячена актуальним теоретичним питанням правового регулювання суб'єктного складу відносин у сфері використання й охорони мисливських угідь. Спираючись на результати аналізу національного й міжнародного екологічного законодавства, основних наукових концепцій, висловлені авторські міркування щодо шляхів урегулювання питань ведення мисливського господарства, а також надані рекомендації щодо подальшого вдосконалення екологічного законодавства.

Ключові слова: мисливське угіддя, мисливське господарство, ведення мисливського господарства, користувачі мисливських угідь.

Постановка проблеми. Одним із вагомих чинників подолання кризового становища в національній економіці виступає розширення спектра потреб суспільства і належне їх забезпечення, оскільки розвиток економіки визначається динамікою і рівнем споживчих витрат, їх зростання позитивно впливає на збільшення обсягу національного виробництва, і цей вплив має мультиплікативний характер. Зрозуміло, цього можна досягти шляхом модернізації усіх галузей, зокрема мисливського господарства, а також вдосконалення правових, економічних та організаційних засад діяльності юридичних і фізичних осіб у зазначеній сфері. Передусім варто зазначити, що більшість питань ведення мисливського господарства, а також полювання, компетентність суб'єктів вирішується завдяки нормам екологічного права, формування якого є історично зумовленим процесом розвитку національної правової системи. Отже, будь-які намагання на сучасному етапі заперечувати його об'єктивне існування або здійснити штучний поділ із посиленням на історичний чи міжнародний досвід негативно впливати-

муть на суспільні відносини. Відокремлення або виділення з його структури певних складових частин як самостійних елементів демонструє привнесення і домінування економічного (комерційного) підходу в екологічному праві, нехтування екологічними цінностями [1, с. 87].

На підтвердження наведеного додамо, що Законом «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» від 21 жовтня 2010 р. № 2818-VI [2] пріоритетними завданнями визначено забезпечення екологічно збалансованого природокористування (зокрема й використання мисливських угідь), а також врахування під час розроблення програм наукового та інноваційного розвитку потреб у раціоналізації й оптимізації природокористування, зокрема технологічного переоснащення виробництва шляхом: ресурсозбереження, зменшення питомого споживання земельних ресурсів, води, деревини, мінеральних і органічних речовин природного походження на одиницю виробленої продукції; розроблення нових нормативів якості навколишнього природного середовища і безпеки використання природних ресурсів, граничних нормативів впли-

ву на навколишнє природне середовище; виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку і схем територіального й місцевого планування з дотриманням принципів сталого розвитку й розвитку екологічної мережі; відтворення рідкісних біологічних видів, а також тих, що перебувають під загрозою зникнення, розроблення схем їх адаптації до сучасних умов життя. Однак, незважаючи на нагальність вирішення означених питань, до цього часу в еколого-правовій доктрині не проводилося комплексного дослідження правового режиму мисливських угідь, його складових частин. Усе зазначене й зумовлює актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям даного дослідження послужили праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі екологічного, аграрного й земельного права: В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової, Л.В. Басая, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, М.П. Волика, А.П. Гетьмана, Л.Р. Данилюк, В.М. Єрмоленка, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.М. Краєвої, М.В. Краснової, Г.В. Мороз, В.Л. Мунтяна, Л.Д. Нечипорук, В.В. Носіка, ВВ. Овдієнко, П.В. Тихого, О.О. Томин, В.Ю. Уркевича, В.С. Шахова, І.С. Шахрай, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін. Під час написання статті були також використані наукові праці у сфері теорії права О.В. Петришина, О.Ф. Скакун, М.М. Марченко, С.С. Алексєєва та ін. Особливості об'єкта цієї статті зумовили необхідність використання доробок представників інших наукових знань, зокрема, природничих і гуманітарних, а також біології, ландшафтознавства, ґрунтознавства, гідрології, гідрохімії, кліматології та іншими вчення про середовище.

Отже, зважаючи на недосконалість законодавчих приписів, що регулюють правовий статус суб'єктів відносин із використання й охорони мисливських угідь, і відсутність доктринальних досліджень із цього приводу, існує нагальна проблема в їх детальному науковому осмисленні.

Мета статті – розкрити особливості правового статусу суб'єктів у сфері використання й охорони мисливських угідь в умовах реформування відносин щодо ведення мисливського господарства шляхом

аналізу екологічного законодавства і практики його застосування, наукової юридичної літератури, а також надати пропозиції з удосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що правовий статус розглядається як сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [3, с. 237]. Зрозуміло, що правовим статусом наділяються суб'єкти відносин, зокрема й екологічних. Проте, як уже наголошувалося, в еколого-правовій літературі питання суб'єктів екологічних правовідносин традиційно розглядалося крізь призму окремих суб'єктивних прав [4, с. 131]. Свого часу П.В. Тихий дійшов висновку (до речі, його точка зору досі вважається слушною), що тривалий час у літературі, присвяченій проблемам фауністичного права, переважала тенденція щодо характеристики тільки суб'єктів права користування тваринним світом [6, с. 10] або суб'єктів права на полювання [7, с. 13]. Отже, зайвий раз знаходимо підтвердження того, що комплексного дослідження суб'єктного складу в аспекті користування й охорони мисливських угідь на сьогодні не проводилося.

З огляду на наведене як основу наукового дослідження питання суб'єктного складу використання й охорони мисливських угідь візьмемо висновки, отримані вченими, які розглядали їх у площині еколого-правових відносин, а саме визначали їх суб'єктний склад, враховуючи наявність подвійного кола таких суб'єктів. Безумовно, це стосувалося питань права природокористування за відсутності плюралізму форм власті на природні ресурси. Наприклад, Г.О. Аксєньонік суб'єктами земельних правовідносин визнавав, з одного боку, державні органи, які здійснюють повноваження управління й розпорядження земельним фондом, а з другого – землекористувачів, якими виступали громадяни, державні і недержавні підприємства, установи й організації [8, с. 75]. На підставі цього можемо стверджувати, що основним суб'єктом використання й охорони мисливських угідь є користувачі мисливських угідь, а також власники і постійні користувачі

земельних ділянок, повноваження яких безпосередньо впливають на виникнення відносин у сфері ведення мисливського господарства, а відповідно, і використання мисливських угідь.

Однак, розглядаючи питання суб'єктного складу, варто пам'ятати, що разом із використанням мисливських угідь як основного засобу виробництва в мисливському господарстві «мисливський еколого-правовий процес» передбачає введення мисливського господарства, основним завданням якого є охорона, регулювання чисельності диких тварин, використання й відтворення мисливських тварин, інакше кажучи, процесуальну діяльність [4, с. 55–56]. А до суб'єктів еколого-процесуальних відносин в означеній сфері, крім фізичних і юридичних осіб – користувачів мисливських угідь, належать також органи державної влади, які через наявність у них владних повноважень в юридичній літературі отримали назву лідируючих (владних) [9, с. 19]. У зв'язку із чим вважаємо за необхідне також віднести органи державної влади до суб'єктів еколого-правових відносин використання й охорони мисливських угідь, вивчення компетенції яких буде предметом майбутнього наукового дослідження у зв'язку з обмеженням об'єму наукової статті.

Передусім зауважимо, що специфіка правовідносин, пов'язаних із використанням й охороною мисливських угідь, на думку В.С. Шахова, полягає в тому, що користувачам надається не самостійний об'єкт, і навіть не окремі землі, ліси і води як такі, а саме право на використання їх корисних властивостей як середовища перебування мисливських тварин [10, с. 15]. Підтвердження цього можемо знайти в ч. 2 ст. 17 Закону України «Про тваринний світ», згідно з якою спеціальне використання об'єктів тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням відповідно до закону підприємствам, установам, організаціям і громадянам *права користування* (курс. автора – Н.Б.) мисливськими угіддями і рибогосподарськими водними об'єктами. З огляду на зміст наведеної норми, суб'єктами права користування мисливськими угіддями є: 1) юри-

дичні особи (підприємства, установи, організації); 2) фізичні особи (громадяни).

Схожу точку зору висловлює П.В. Тихий, який зазначає, що у правовідносинах зі спеціального використання деяких видів тварин беруть участь користувачі мисливських угідь (юридичні і фізичні особи) [5, с. 28]. Науковець вказує, що до взаємодії вступають дві групи суб'єктів, одні з яких безпосередньо зацікавлені у реалізації своїх інтересів (основна група), а інші наділені відповідними повноваженнями, необхідними для такої реалізації (допоміжна група). До основної групи належать юридичні й фізичні особи, а до допоміжної – центральні й місцеві органи виконавчої влади, а також інші особи, які здійснюють повноваження власника об'єктів [5, с. 10]. У свою чергу, В.В. Овдієнко запропонував з урахуванням наукового концепту, розробленого А.П. Гетьманом, такий поділ суб'єктів права користування мисливськими угіддями: основні – користувачі мисливських угідь (юридичні особи, які мають право ведення мисливського господарства і їм для цієї мети надані в користування мисливські угіддя) і мисливці (фізичні особи, які одержали в установленому порядку дозвіл на добування мисливських тварин та інші документи, що засвідчують право на полювання); лідируючі (владні) – органи, наділені повноваженнями щодо державного регулювання у мисливській галузі; допоміжні (фізичні і недержавні юридичні особи, участь яких у правовідносинах з основними суб'єктами є необхідною для реалізації останніми права користування мисливськими угіддями) [4, с. 10].

Потрібно наголосити, що відповідно до вимог ч. 3 ст. 21 Закону України «Про тваринний світ» суб'єктами – користувачами мисливських угідь можуть бути спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, в яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства з наданням в їх користування мисливських угідь. Як бачимо, на законодавчому рівні суб'єктний склад обмежено. Водночас за змістом норм Закону України «Про мисливське господарство та полювання» можна дійти висновку, що право користу-

вання мисливськими угіддями мають підприємства, установи, організації і громадяни, а користувачами мисливських угідь є виключно спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації.

Питання можливості фізичних осіб бути користувачами мисливських угідь свого часу було порушене В.В. Овдієнко, який вважає кроком назад відсутність у чинному законодавстві припису про можливість фізичних осіб отримувати в користування мисливські угіддя для ведення мисливського господарства. На його думку, особливо, це видається невиправданим, з огляду на те, що фізичні особи можуть бути власниками або користувачами земельних ділянок. Крім того, існує можливість надання мисливських угідь у користування приватним юридичним особам, засновниками яких є фізична особа, а отже, стає незрозумілим, чому користувачем мисливських угідь не може бути фізична особа-підприємець [4, с. 91–92]. Цілком логічно було б доповнити перелік користувачів мисливськими угіддями таким суб'єктом, як фізичні особи і закріпити це на рівні законодавства. Більш того, такий крок є виправданим, оскільки у країнах ЄС (членства в якому прагне Україна) поширена практика надання мисливських угідь у користування, зокрема й фізичним особам. Це, на наш погляд, має стати певним орієнтиром (можливо, завданням чи одним із кроків) у разі реформування мисливської галузі. Проте відразу зауважимо, що перед цим потрібно чітко прописати і закріпити права й обов'язки сторін, а також розробити дієвий механізм контролю за відповідними господарствами.

Зупинимося ще на одному моменті, точніше, некоректності нормативних приписів. Так, вітчизняний законодавець, закріплюючи за юридичними особами право ведення мисливського господарства, не передбачив їх права здійснювати полювання і, навпаки, надаючи право фізичним особам полювати, не закріпив їх права на ведення мисливського господарства. Разом із тим світова практика інакша: це проявляється в тому, що такі елементи, як право на землю, право на полювання і право на створення мисливського

господарства, здебільшого пов'язуються, тобто являють собою певну сукупність. Наприклад, у Німеччині право на ведення мисливського господарства належить землевласнику, який може самостійно господарювати або віддати їх в оренду мисливським клубам чи іншим зацікавленим землевласникам, а також здійснювати полювання. Відповідно до «Федерального закону про полювання» і регіональних нормативно-правових актів, землевласник, який володіє ділянкою понад 75 га (за винятком Баварії, де ця площа має бути не меншою 81 755 га), має право самостійно вирішувати, хто полюватиме на цій території (Hunting in Germany, 2003; Schaller, 2007). Подібний підхід існує і в інших європейських країнах [11]. Стане в нагоді досвід організації і ведення мисливського господарства в північних країнах Європи – Швеції, Фінляндії. Так, у Швеції лісовою рослинністю вкрито 60% площі країни (51% – у приватній власності), а у Фінляндії – 69% (59% – приватні угіддя). Середня площа приватного лісоволодіння у Швеції складає 47 га, а самих лісовласників налічується 350 000 [12]. Більшість мисливців і власників мисливських угідь входить до складу Шведської асоціації мисливців і мисливського господарства, яка є основним координаційним центром. Організаційна структура асоціації передбачає поділ території на 9 мисливських регіонів, 24 мисливські райони і 377 мисливських округів [13]. Система організації і ведення мисливського господарства у Швеції і Фінляндії заснована переважно на приватній формі власності. Дохід від оренди мисливських угідь, ведення мисливського господарства і полювання становить основну частину доходів більшості землевласників [12]. Аналогічні підходи щодо форм власності на лісові землі, організації і ведення мисливського господарства, формування і досягнення цілей мисливської політики застосовуються в Естонії і Латвії [11]. Вважаємо, що у вітчизняному законодавстві цю прогалину варто ліквідувати. Зазначена проблема може бути вирішена шляхом внесення змін до чинних актів у частині суб'єктного складу користувачів мисливських угідь, а також закріплення за ними права на полювання. Як слушно відзначає

Г.В. Анісімова, в умовах сьогодення доречно було б внести відповідний розділ до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а під час подальшої кодифікації екологічного законодавства приділити особливу увагу правовому статусу суб'єктів екологічних правовідносин у майбутньому Екологічному кодексі України [14, с. 90].

Далі розглянемо таких користувачів мисливськими угіддями, як юридичні особи. Перш за все, зауважимо, що їх коло є досить широким і не визначено у законодавстві належним чином. Так, у Законі України «Про мисливське господарство та полювання» міститься лише вказівка на спеціалізований їх характер. З огляду на зазначене, вбачається за доцільне окреслити перелік спеціалізованих мисливських господарств, підприємств, установ і організацій, яким для ведення мисливського господарства можуть передаватися мисливські угіддя. Історичний досвід створення й функціонування таких суб'єктів дає змогу виокремити такі їх види: державні мисливські, лісомисливські, спеціалізовані лісгосподарські підприємства при управліннях лісового й мисливського господарства; мисливські господарства громадських організацій мисливців; мисливські колективи об'єднань мисливців. Проте запропонований перелік не враховує всіх можливих суб'єктів ведення мисливського господарства. Як доводить сучасна практика, з метою отримання в користування мисливських угідь можуть також створюватися мисливські кооперативи, спільні підприємства, господарські об'єднання тощо. За статистичними даними, в Україні площа наданих у користування мисливських угідь у 2016 р. становила 39,4 млн га, з яких Українському товариству мисливців та рибалок (далі – УТМР) відведено 25,2 млн га (64%), підприємствам Держлісагентства – 4,2 млн га (10,8%), іншим користувачам – 9,9 млн га (25,2%). Крім того, в нашій країні зареєстровано понад 700 тисяч мисливців, що становить 1,5% населення. Водночас необхідно зазначити, що у сезон полювання 2015 р. контрольні картки отримали тільки 238 000 мисливців, тобто така реальна кількість ходить на

полювання. У мисливському господарстві країни працює 6 480 осіб, 4 923 – штатні егері, 500 – мисливствознавці [15].

Враховуючи той факт, що територіальною основою ведення мисливського господарства є мисливські угіддя, то ще одним з основних суб'єктів правовідносин щодо їх використання потрібно назвати власників та/або користувачів земельних ділянок, на яких знаходяться мисливські угіддя. Особливо це важливо з позицій того, що вони набувають такий статус завдяки реалізації свого права на погодження як надання в користування мисливських угідь для ведення мисливського господарства (ч. 1 ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»), так і виконання низки необхідних дій користувачами мисливських угідь, необхідних для ведення мисливського господарства, наприклад, будувати на мисливських угіддях необхідні будівлі та біотехнічні споруди, вирощувати кормові культури, створювати захисні насадження, проводити штучне обводнення (ч. 5 ст. 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Із цього приводу Л.Р. Данилюк зазначає, що саме їх участь є необхідною для надання мисливських угідь у користування, тобто і для виникнення відповідних правовідносин [16, с. 82–83]. Важливо додати, що в Україні більше двох третин мисливських угідь розташовані на землях сільськогосподарського призначення. Однак оптимального співвідношення між правами й обов'язками користувачів мисливських угідь і власників і користувачів землями сільськогосподарського призначення досі не встановлено. Так, з одного боку, широкомасштабному відтворенню мисливських звірів і птахів у сільськогосподарських угіддях перешкоджає інтенсивна господарська діяльність землекористувачів (використання агрохімікатів, пестицидів, проведення необґрунтованої меліорації земель або недотримання правил охорони тваринного світу під час виконання механізованих робіт), а з іншого – у національному законодавстві відсутній механізм компенсації збитків, заподіяних приватному господарству мисливськими тваринами. Правова неврегульованість

відшкодування збитків, завданих мисливством сільськогосподарським угіддям, призводить до підвищення соціальної напруги в питаннях, пов'язаних із погодженням надання земельних ділянок з метою ведення мисливського господарства, а їх вирішення має стати одним із пріоритетних напрямів під час розроблення Концепції реформування мисливської галузі, що має відбутися найближчим часом.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки, вкажемо, що нині перед законодавцем і науковцями стоять такі завдання:

- вдосконалити законодавчі приписи, в яких наводиться перелік суб'єктів правовідносин у сфері використання й охорони мисливських угідь, тобто доречно було б внести відповідний розділ до Закону України «Про мисливське господарство та полювання», а під час подальшої кодифікації екологічного законодавства приділити особливу увагу правовому статусу суб'єктів екологічних правовідносин у майбутньому Екологічному кодексі України;

- покращити і систематизувати права й обов'язки користувачів мисливських угідь, спростити процедуру їх надання в користування, оптимізувати їх площу;

- посилити функцію контролю за виконанням обов'язків користувачами мисливськими угіддями;

- переглянути підходи до юридичної відповідальності за порушення користувачами мисливських угідь вимог чинного законодавства.

Водночас з метою врегулювання відносин у галузі ведення мисливського господарства варто розробити, по-перше, новітні підходи до порядку і визначення розміру плати за користування мисливськими угіддями, по-друге, правовий механізм відшкодування збитків, завданих мисливськими тваринами лісовому і сільському господарствам.

Список використаної літератури:

1. Гетьман А.П. Екологічне право: роздуми про його витоки та перспективи розвитку / А.П. Гетьман, В.А. Зуєв // Проблеми законності. – Харків, 2017. – Вип. 137. – С. 75–91.

2. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р. : Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Теорія держави і права : підручник / За ред. О.В. Петришина ; НУ ЮАУ. – Харків : Право, 2014. – 368 с.
4. Овдієнко В.В. Правове регулювання мисливства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.В. Овдієнко. – Х, 2010. – 261 с.
5. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / П.В. Тихий ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2000. – 165 с.
6. Чуйков В.А. Право пользования животным миром : Текст лекции / В.А. Чуйков, В.С. Шахов. – Харьков : Юрид. ин-т, 1987. – 165 с.
7. Колбасов О.С. Охотничьи законы / О.С. Колбасов. – Ленинград: ЛГУ, 1960. – 62 с.
8. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок. – Москва : Госюриздат, 1958. – 424 с.
9. Гетьман А.П. Еколого-процесуальна правова теорія: проблеми становлення і розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / А.П. Гетьман. – Харків, 1995. – 32 с.
10. Шахов В.С. Право пользования охотничьими угодьями : [учеб. пособие] / В.С. Шахов. – Киев : ІСДО, 1993. – 96 с.
11. Аналіз законодавчої бази і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу (проектна версія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.lisportal.org.ua/25150/>.
12. Maaomaniku õiguste ja kõhustuste vordlev analüüs jahiõiguse rekendamisel ja jahi pidamisel kuue Euroopa riigi praktika põhjal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eramets.ee/static/files/877.jahioiguse_rakendamise_analuus.pdf
13. Захаренко А.П. Лесные охотничьи угодья Беларуси, их классификация, оценка и рациональное использования : дис. ... канд. с.-х. наук : 06.03.02 / А.П. Захаренко. – Минск, 2002. – 196 с.

14. Анісімова Г.В. Екологічна правоздатність громадян: природно-правові аспекти / Г.В. Анісімова // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 114. – С. 82-92.
15. Мисливство в цифрах // Лісовий і мисливський журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=208%3A2016-07-29-08-34-22&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.
16. Данилюк Л.Р. Правовий режим мисливських природних ресурсів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Л.Р. Данилюк. – Івано-Франківськ, 2017. – 222 с.

Березина Н. Ю. Основные аспекты правового статуса субъектов в сфере использования и охраны охотничьих угодий

Статья посвящена актуальным теоретическим вопросам правового регулирования субъектного состава отношений в сфере использования и охраны охотничьих угодий. Опираясь на результаты анализа национального и международного экологического законодательства, основных научных взглядов, представлены авторские рассуждения по актуальным проблемам ведения охотничьего хозяйства, даны рекомендации по дальнейшему совершенствованию экологического законодательства.

Ключевые слова: охотничье угодье, охотничье хозяйство, ведение охотничьего хозяйства, пользователи охотничьих угодий.

Berezina N. The Main aspects of subjects in the sphere of using and protection of hunting grounds legal status

The paper is dedicated to topical theoretical issues of the subjective composition of relations in the sphere of using and protection of hunting grounds legal regulation. Based on the results of the national and international environmental legislation analysis, main scientific views, the author presents reasoning on topical problems of hunting economy conducting and provides recommendations for further improvement of environmental legislation.

Key words: hunting ground, hunting economy, hunting economy conducting, environmental legislation, hunting ground users.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.97:352 (477)

С. Л. Дембіцька

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

РОЗУМІННЯ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДЕЛІКТУ ЯК НЕБЕЗПЕЧНОЇ ТЕНДЕНЦІЇ ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У статті аналізується поняття «адміністративний делікт», сутність адміністративної деліктології, адміністративно-деліктних відносин. Здійснюється аналіз адміністративного проступку, адміністративного правопорушення. Акцентовується на необхідності застосування примусу та покаранні осіб, схильних до правопорушень.

Ключові слова: делікт, адміністративний делікт, адміністративне правопорушення, примус.

Постановка проблеми. Адміністративна деліктність в Україні становить значну небезпеку для наявного правопорядку в державі. Захист суспільних відносин від адміністративних правопорушень стає одним із найважливіших завдань держави. Розроблення стратегії протидії цим правопорушенням – складова частина державної політики України. На тлі плідної роботи щодо оновлення адміністративно-правової доктрини, наукового забезпечення питань реалізації адміністративної реформи в Україні визначальною рисою дослідження адміністративно-деліктних проблем залишається певне недооцінювання адміністративного проступку як юридичного компонента щодо утворення інститутів адміністративного законодавства, адміністративної деліктології тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Варто зазначити, що спостерігаються певні труднощі з використанням у практичній, науково-дослідній діяльності багатьох висновків і пропозицій уче-

них-адміністративістів щодо названих проблем. Насамперед, це пов'язано із докорінними змінами політичного, соціально-економічного устрою України, що послабило значення деяких теоретичних розробок учених минулого періоду. Питання адміністративної деліктності й адміністративної відповідальності досліджено у працях багатьох визначних науковців: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.А. Галагана, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалюка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, О.І. Остапенка, С.В. Петкова, О.М. Якуби та інших.

Мета статті – з'ясувати сутність та значення адміністративного делікту, дослідити особливості адміністративної деліктності як небезпеки правопорядку в державі.

Виклад основного матеріалу. Система і структура суспільних відносин в Україні останніми десятиліттями зазнали значних змін. Різка зміна політичного, соціально-економічного устрою країни, на жаль, спричинили небажані явища, серед яких – зростання адміністративних правопорушень. Аналіз структури протиправних діянь дає змогу стверджувати

про істотне домінування адміністративних правопорушень, що, на перший погляд, не становлять великої суспільної небезпеки. При цьому варто зазначити недооцінку державними органами та їх посадовими особами зумовлюючої значущості адміністративних правопорушень в охороні громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки суспільства [1, с. 40].

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2], виконання якого досягається проведенням відповідної державної політики, одним із видів якої є адміністративно-деліктна поведінка. Як зазначив В.К. Колпаков, адміністративно-деліктна політика – це цілеспрямована діяльність держави щодо визначення і теоретичного обґрунтування потреб у введенні і скасуванні заборон на діяння фізичних і юридичних осіб: у встановленні відповідальності за їх порушення, а також у науковому забезпеченні адміністративно-деліктного законодавства відповідно до державної правової політики [3, с. 86].

У теорії адміністративного делікту аксіоматичним є твердження про те, що спосіб вчинення правопорушення пов'язаний найбільшою кількістю відносин і зв'язків з іншими елементами протиправної дії. Спосіб скоєння правопорушень визначають як детерміновану особистістю особи, предметом посягання й обставинами систему її дій, спрямовану на досягнення протиправної мети [4, с. 124].

Стає очевидною необхідність здійснення державних і суспільних заходів, спрямованих не тільки на послаблене блокування й нейтралізацію причин та умов злочинності, але й на розроблення такого самого роду заходів з попередження адміністративної деліктності. Попередження адміністративної деліктності має являти собою організовану державою діяльність формальних неформальних формувань й окремих громадян, яка здійснюється на підставі і заради виконання законів із метою викорінення причин та умов, які сприяють скоєнню адміністративних проступків і забезпечують формування правомірної поведінки громадян у сфері державного управління [5, с. 69].

З огляду на проблеми адміністративно-деліктного права, розбіжності у теоре-

тичних поглядах на генезис і зміст методу правового регулювання не мають принципового значення. Важливим є те, що для адміністративно-деліктного права домінуючим способом впливу виступають саме заборони, які встановлені законодавцем шляхом імперативного визначення небажаних для суспільства діянь і погрози застосування адміністративного стягнення у випадку їхнього скоєння [6, с. 20].

Термін «делікт» походить від латинського *delictum* – «провина, злочин» – те, що проявляється у дії або бездіяльності, що суперечить закону [7, с. 150].

В.П. Маковій зазначає, що поняття «делікт» розглядається у правовій доктрині у широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні деліктом визначається будь-яка недозволена дія, правопорушення, що має наслідком застосування покарання до особи, яка його скоїла. Тобто делікти за сферою їхнього виникнення та реалізації можуть бути поділені на публічно-правові й приватноправові, серед останніх виділяють цивільно-правові правопорушення [8, с. 319].

У перекладі з латинської мови делікт (від лат. *delinquere; delictum*) означає «провинитися, вчинити злочин». У римському праві «деліктами» іменувалися усі протиправні діяння, з поділом їх на приватні, або цивільно-правові (*delictum-privatum*), та квазіделікти, порушення іншого характеру (*quasi delictum*). В імператорському Римі (IV – VI ст.) вже розрізнялися поняття «*delicta privata*» і «*delicta publica*», а пізніше почали відокремлювати злочини (*crimen*) від правопорушень (*delictum*). Принципової різниці між поняттями «правопорушення» і «делікт» не бачив Л.В. Коваль [9, с. 21]. О.І. Остапенко у монографії «Адміністративна деліктологія» пропонує законодавцю нову дефініцію адміністративного делікту: «<...> адміністративний делікт – це передбачені законом суспільно шкідливі (небезпечні), протиправні, винні дії чи бездіяльність, скоєні особою у конкретному місці за певних умов під час посягання на суспільні відносини, які охороняються законом» [10, с. 169].

Ми стоїмо на порозі значних змін не лише в адміністративному праві як галузі права і в законодавстві про відповідаль-

ність за адміністративні правопорушення як базового законодавства щодо примусу з боку держави на громадян, а в самому підході до деліктології загалом і адміністративної деліктології зокрема [11].

Рівень адміністративної деліктності детермінується як специфічними адміністративно-правовими причинами та умовами – недосконалість адміністративного законодавства, так і факторами, що зумовлюють скоєння будь-яких правопорушень – неналежний рівень соціального, економічного забезпечення тощо [12, с. 28].

Отже, стан адміністративної деліктності українського суспільства не дає підстав для її сприятливого прогнозу. Кількість адміністративних правопорушень, котрі щорічно виявляються, не є хворобою українського суспільства, це варто розцінювати як показовий симптом його глибших соціальних недуг та нерозуміння посадових органів усієї значущості цієї проблематики для суспільства загалом.

Для того щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

- адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);
- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки;
- суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець), наділена владними повноваженнями;
- адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий різновид публічного проступку [13, с. 37].

Як небезпідставно було доведено, адміністративні делікти хоча й мають меншу суспільну небезпеку, але своєю поширеністю завдають шкоди суспільним відносинам не меншої, ніж злочини [14, с. 7].

В.К. Колпаков вважає: «Злочини мають підвищений ступінь суспільної небезпеки. Адміністративним деліктам вона властива «меншою», «невеликою», «невисокою», «незначною» мірою і не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності» [15, с. 166].

Як слушно зазначив Ю.А. Денисов, сутність делікту полягає в тому, що він є елементарною формою масового соціального явища – деліктності, яка причинно зумовлена існуванням протиріч між особою та суспільством і виражена в суспільно небезпечній, свавільній, індивідуалістській поведінці, яка відхиляється від норм соціального порядку. Делікт виступає зовні як індивідуальне свавілля проти відносин і правової форми їх врегулювання [16, с. 68].

На жаль, вияв адміністративно-карної деліктної активності серед населення України має високі щорічні показники. Спроби суспільства через органи державної влади і управління, громадські організації вплинути на суспільну свідомість із метою протидії адміністративним правопорушенням здебільшого є неефективними.

Обґрунтовуючи наявність адміністративно-деліктного права як самостійної юридичної галузі, Ю.М. Козлов звертає увагу на відносини адміністративно-деліктного характеру, що виникають під час скоєння адміністративних правопорушень (деліктів) і застосування до правопорушників встановлених заходів відповідальності [17, с. 413].

Г.П. Бондаренко свого часу зазначав, що адміністративний примус – це «складова частина державного примусу, який застосовується до правопорушників із метою захисту конкретних суспільних відносин» [18, с. 21].

Основними вимогами до права примусової влади визнавалися такі:

- межі примусу залежать не від значення того, що має бути виконане, а від роду і міри протидії;
- примус має місце тільки там, де є протидія, а тому зупиняється із зупиненням протидії;
- форми примусу можуть передбачатися тільки законом;
- сила примусу має бути пропорційна протидії, а тому має йти послідовно від нижчих до вищих заходів доти, доки не буде зламано спротив;
- законність застосування примусових заходів має підлягати судовому контролю за скаргами потерпілих осіб [19, с. 307].

Варто погодитись із В.М. Кириченко та О.М. Куракіним, які зазначають, що делікт –

це діяння, що суперечить вимогам чинного законодавства, тобто правопорушення. Делікт завдає шкоди охоронюваним законом цінностям, інтересам фізичної або юридичної особи, суспільним або державним інтересам. Особа, яка вчинила делікт, у передбачених законом випадках притягується до юридичної відповідальності [20].

Саме характер суспільної небезпеки, а не ступінь суспільної небезпеки відрізняють злочини від адміністративних деліктів. Нагромадження суспільної небезпеки з огляду на закон діалектики переходу кількості в якість перетворює проступок у якісно нове явище – злочин [21, с. 34].

Адміністративні правопорушення, що скоюються в громадських місцях, привносять у громадський порядок дезорганізуюче начало, те, що називають «малими безпорядками», нерідко вибивають зі звичної колії маси людей, вносять плутанину та неорганізованість у життя сотень і тисяч людей, спричиняють труднощі в роботі установ та підприємств, а в окремих випадках – створюють кризові ситуації в державі. Саме вони вносять значну дезорганізацію в систему наявних суспільних відносин і зумовлюють необхідність «ввімкнення» механізму державного примусу, застосування санкцій до правопорушників [22, с. 107].

Соціальна природа адміністративної деліктології, на думку О.І. Остапенка, не лише зумовила її виникнення і розвиток як єдиної сукупності суспільних зв'язків і відносин, але і визначила її основне призначення, суть якого полягає у ліквідації причин, під впливом яких виникають адміністративно-деліктні відносини. Адміністративна деліктологія і адміністративне законодавство України нині до певної міри відображають реальність, рівень розвитку виробничих сил і відносин у наявній суспільно-політичній системі та в певний історичний період. Адміністративний делікт – це передбачені законом суспільно небезпечні і шкідливі протиправні дії чи без дії, скоєні особою у конкретному місці за певних умов під час посягання на суспільні відносини, які охороняються законом [23, с. 34].

Суб'єктом адміністративного делікту є фізична особа, яка завдає своїми протиправними діями шкоди об'єкту посяган-

ня. Проте, як зазначає з цього приводу Т.О. Гуржій, сам суб'єкт як реальна особа до складу делікту не входить. Склад адміністративного делікту містить лише ознаки, якими ця особа характеризується. У теорії адміністративного права такими ознаками є: вік, осудність та спеціальні ознаки [24, с. 75].

Матеріальне поняття «делікт» конкретизується в законодавстві про адміністративні делікти у формі конкретних складів деліктів, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого діяння. Матеріальне поняття делікту відповідає на запитання, що є спільного між усіма деліктами, а поняття складу делікту – на запитання, в чому відмінність одних деліктів від інших. Розрізняються адміністративні делікти за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивні і суб'єктивні сторони [25, с. 15].

Сутність делікту полягає в тому, що воно є формою масового соціального явища – деліктності, яка причинно зумовлена існуванням протиріч між особою та суспільством і виражена в суспільно-небезпечній, свавільній, поведінці, яка відхиляється від норм соціального порядку. Делікт виступає як індивідуальне свавілля особи проти відносин і правової форми їх врегулювання.

Об'єкт адміністративного делікту є невід'ємним елементом складу. Жодне посягання не може бути визнане адміністративним деліктом, якщо воно не спрямоване ні на який об'єкт чи спрямоване на об'єкт, котрий не охороняється адміністративно-деліктним законодавством. У разі посягання на відносини, не врегульовані нормами права, взагалі не можна вести мову про об'єкт делікту, оскільки наявною буде лише аморальна поведінка, але не протиправне діяння. Як зазначає з цього приводу О.С. Герасименко, проступком може бути тільки таке діяння, яке має правову оболонку [26, с. 75].

Об'єкт адміністративного делікту – це те, на що делікт посягає, те, чому воно спричиняє шкоду. Відповідно до теорії адміністративного права, ним виступають правові відносини [27, с. 48].

Державою за допомогою всіх юридичних засобів здійснюється владний вплив

на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав і обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів [28, с. 251].

Висновки і пропозиції. Адміністративна деліктність в Україні становить певну небезпеку для чинного правопорядку. Захист суспільних відносин від адміністративних правопорушень стає одним із найважливіших завдань держави. Розроблення стратегії протидії цим правопорушенням – складова частина державної політики України. Визначаючи принципи адміністративно-деліктного права, варто зважати на розуміння адміністративно-деліктних відносин як відносин, що виникають у зв'язку зі скоєнням адміністративних правопорушень. Нагальною проблемою реформування українського адміністративного права варто вважати завдання створення вітчизняної наукової моделі адміністративної деліктології, яка б адекватно відобразила принципову новизну у визначенні суспільної ролі, та призначення цієї галузі права.

Список використаної літератури:

1. Белікова О.В. Адміністративна деліктність як небезпека правопорядку в державі / О.В. Белікова // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2012. – № 4 (38). – С. 40–45.
2. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 5 листопада 2015 р. – К.: А.В.Паливода, 2015. – 64 с.
3. Колпаков В.К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В.К. Колпаков // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–88.
4. Колпаков В.К., Черновський О.К., Гордєєв В.В. Порушення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання: [Монографія] / В.К. Колпаков, О.К. Черновський, В.В. Гордєєв. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 328 с.
5. Додин Є.В. Административная деликтология / Э.В. Додин. – О.: АО БАХВА, 1997. – 112 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17–21.
7. Цивільне право: підруч. / За ред. О.А. Підпригори. – К., 1998. – Ч. 1. – 570 с.
8. Маковій В.П. Взаємне поглинання сутнісних теорій делікту у міжнародному приватному праві / В.П. Маковій // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – №1 (1). – С. 318–323.
9. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1979. – 231 с.
10. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів: ЛІВС при НАВСУ, 1995. – 312 с.
11. Армаш Н. Особливості відповідальності «державних політичних діячів»: співвідношення політики та закону/ Н. Армаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1980>
12. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: [монографія] / Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.
13. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади: навч. посібник / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев. – К.: КНТ, 2015. – 153 с.
14. Додин Е.В. Административная деликтология: курс лекций / Е.В. Додин. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – 116 с.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
16. Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности: социологический и юридический аспекты / Ю.А. Денисов. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1983. – 143 с.
17. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 2007. – 413 с.
18. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г.П. Бондаренко. – Л.: ЛДУ, 1975. – 176 с.
19. Коліушко І.Б, Банчук О. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення // Право України. – 2010. – № 4. – С. 307–314.
20. Теорія держави і права: модульний курс: [навч. посіб.] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.

21. Додин Е.В. Правонарушения в системе механизма торможения социально-экономического развития страны / Е.В. Додин // Роль органов внутренних дел в преодолении антиобщественных проявлений: межвуз. сборн. науч. трудов. – К.: НИИРИО КВШ МВД СССР, 1988. – С. 32–37.
22. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 143 с.
23. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право» / О.І. Остапенко. – К.: НАВСУ, 1997. – 43 с.
24. Гуржій О.Т. Встановлення ознак суб'єкта адміністративного делікту в процесі адміністративно-правової кваліфікації / Т.О. Гуржій // Право України. – 2001. – № 2. – С. 75–79.
25. Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посіб.] / За ред. доц. А.Т. Комзюка]. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
26. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.000.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.С. Герасименко. – К., 2001. – 192 с.
27. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Битяк Ю.П., Богущкий В.В., Гарашук В.М. та ін.]. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
28. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко та ін. ; за заг. ред. О.В. Зайчука; Інститут законодавства ВР України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

Дембицкая С. Л. Понимание природы административного деликта как опасной тенденции роста в украинском обществе

В статье анализируется понятие «административный деликт», сущность административной деликтологии, административно-деликтных отношений. Осуществляется анализ административного проступка, административного правонарушения. Акцентируется внимание на необходимости применения принуждения и наказания лиц, склонных к правонарушениям.

Ключевые слова: деликт, административный деликт, административное правонарушение, принуждение.

Dembitska S. Understanding of nature administrative delict as dangerous tendency of increase in Ukrainian society

The article analyzes the concept of administrative offense, the nature of administrative deliktology, administrative and tort relations. The analysis of the administrative offense, administrative offenses. The attention to the need for coercion and punishment of persons prone to delinquency.

Key words: delict, administrative delict, administrative crime, compulsion.

А. В. Добровінський

аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання спеціалізованих цільових фондів як додаткового джерела розвитку місцевого самоврядування в Україні. Розглянуті види спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, та висловлено авторські міркування щодо правового забезпечення формування та використання цільових фондів органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцевий бюджет, фінанси, спеціалізовані цільові фонди, правова форма спеціалізованих цільових фондів.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою частиною спеціального фонду відповідного місцевого бюджету [1]. Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) у ст. 69-1 встановлює джерела надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів, що складаються від концесійних надходжень, повернення кредитів, субвенцій, штрафних санкцій, надходжень від бюджетних установ, що утримуються коштом місцевого бюджету, благодійних внесків та інших надходжень [2]. Загалом ці надходження становлять незначний обсяг коштів і мають вірогідне значення з позицій стягнення і напрямів використання. Порядок формування та використання цільових фондів визначається відповідним Положенням, що затверджується місцевою радою, має автономний характер для окремого регіону і надає право органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати види фондів, порядок використання і звітність, але обмежує право на формування цих фондів. Відсутність уніфікованих правових засад формування та використання спеціалізованих цільових фондів на місцевому рівні і їх незначний обсяг потребують пошуку нових шляхів їх правової регламентації як додаткового джерела руху публічних фінансових ресурсів, що є в розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно зазначити, що норми щодо формування цільових фондів місцевого самоврядування пройшли тривалий розвиток. Так, ще у ст. 23 Закону Української РСР «Про бюджетну систему України» від 05.12.1990 р. було встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, які утворюються за рішеннями Верховної Ради України і місцевих рад, є самостійними фінансовими інститутами і як складові елементи включаються до бюджетів по доходах та видатках [3].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. у п. 25 ст. 26 до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносить утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди. На думку В.І. Павлова та Н.М. Кондрацької, нині самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні немає, державні цільові фонди такими вважати не можна, тому що вони не функціонують поза бюджетом, а включаються за доходами і видатками до відповідних бюджетів [5, с. 40]. Як справедливо зазначає А.П. Лелеченко, розбудова системи місцевого самоврядування в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз потребує вдосконалення нормативно-правової регламентації правового ста-

тусу органів місцевого самоврядування та вдосконалення організаційної основи реалізації повноважень. Тому потребують нагального вирішення проблеми нормативно-правової, організаційно-правової, територіальної та матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування в Україні [6]. Цілком слушною є думка науковців, що законодавство, яке регулює порядок утворення фондів, не систематизоване, що значно ускладнює процес роботи під час пошуку правової регламентації публічних централізованих цільових бюджетних фондів коштів органів місцевого самоврядування, до того ж, часто відсутні правові положення, які мають затверджуватися рішеннями рад та закріплювати правовий статус цільових фондів [7, с. 438]. З наведеного вище можна дійти висновку, що чинне законодавство України, що регламентує відносини щодо спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування, потребує удосконалення.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства та наукових поглядів на проблему формування та використання спеціальних цільових фондів місцевого значення виявити наявні проблеми правового забезпечення, зокрема їх видів і засобів формування та використання, а також запропонувати нові напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз окремих нормативно-правових актів дає змогу виділити певні напрями щодо цільового призначення коштів спеціалізованих фондів місцевого самоврядування. Зокрема, Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» у ст. 9 зазначає, що кошти, одержані від приватизації державного житлового фонду, зараховуються у спеціально створені позабюджетні приватизаційні житлові фонди місцевих рад народних депутатів або спеціальні фонди підприємств, організацій і установ, у повному господарському віданні або оперативному управлінні яких знаходиться державний житловий фонд, і використовуються на житлове будівництво та на ремонт житла з метою забезпечення житлом громадян, які перебувають на обліку як ті, хто потребує поліпшення житлових умов [9].

Ст.71 БКУ присвячена бюджету розвитку місцевих бюджетів, у ч. 4 цієї ж статті визначено, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [2]. Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних проектів, будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів та інші важливі потреби місцевого значення. Розглянемо інші спеціалізовані цільові фонди, які можуть використовуватися на місцях.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» у бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно передбачаються видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом й утриманням автомобільних доріг. З цією метою у складі місцевих бюджетів створюються територіальні дорожні фонди [9]. Дохідна частина цих фондів формується завдяки частині коштів Державного дорожнього фонду України, інших надходжень до відповідних місцевих бюджетів, що мають нестабільний характер. Кошти територіальних дорожніх фондів спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг у населених пунктах, що належать до комунальної власності, а також на потреби дорожнього господарства за напрямками, визначеними відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими, селищними та сільськими радами.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 47 зазначає про створення спеціалізованих Державного та місцевих цільових фондів із метою фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища [10]. Місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим та відповідного міс-

цевого бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди коштом частини екологічного податку, частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян. Кошти цього фонду можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, зокрема наукових досліджень із цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Разом із позабюджетними цільовими фондами до альтернативних доходів органів місцевого самоврядування деякі вчені відносять і місцеві позики, порядок випуску, розміщення та обігу яких сьогодні регламентується Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок» [11] і Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням ДКЦПФР № 414 від 7.10.2003 р. [12]. Незважаючи на законодавче врегулювання діяльності місцевих рад щодо випуску місцевих позик, вони не набули значного поширення в Україні. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер. Основними причинами такого становища, як зазначається в наукових дослідженнях, є нестабільність умов господарювання, кризові явища в економіці, інфляція, нестабільність і суперечливість законодавства [13, с. 39–40].

Варто зазначити, що деякі місцеві бюджети взагалі не відокремлюють різнови-

ди спеціальних фондів. Так, наприклад, бюджет м. Харків на 2016 р. передбачає створення спеціального фонду бюджету міста, джерелами формування якого є: кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста Харкова, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, або прав на них, 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів, кошти від повернення кредитів, наданих із міського бюджету м. Харків, та відсотки, сплачені за користування ними, запозичення, здійснені у порядку, визначеному законодавством; кошти, які передаються з іншої частини міського бюджету за рішенням міської ради (щодо коштів резервного фонду бюджету міста в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням виконавчого комітету міської ради); надходження спеціального фонду бюджету м. Харків, що визначені статтею 691 БКУ [14]. Отже, формування фонду свідчить про планування його коштів за різними напрямками діяльності місцевої влади.

Кожен окремий орган місцевого самоврядування у прийнятих ним Положеннях про відповідні місцеві цільові фонди, окрім визначення джерел утворення місцевих цільових фондів, встановлює й суб'єктів, що здійснюють розпорядження коштами цих фондів, впроваджують порядок і строки звітності щодо використання фондів, які доволі широко відрізняються один від одного. Так, відповідно до Положення про цільовий фонд Мелітопольської міської ради Запорізької області головним розпорядником коштів є виконавчий комітет Мелітопольської міської ради Запорізької області, який щоквартально звітує про надходження і використання коштів цільового фонду постійній депутатській комісії з питань бюджету та соціально-економічного розвитку міста [15]. А у Положенні про порядок формування та напрями використання цільового фонду Первомайської

районної ради розпорядження коштами, що належать до цільового фонду районної ради, здійснює голова районної ради шляхом прийняття відповідних розпоряджень і про витрачання цього фонду звітує на сесії районної ради після закінчення фінансового року [16].

Таким чином, в Україні на рівні місцевого самоврядування відсутній єдиний підхід до низки важливих питань, зокрема таких, як суб'єкти використання місцевих цільових фондів та контроль і звітність за їх формуванням та використанням.

На думку Т.Б. Шолкової, місцеві бюджети, а точніше, їх спеціальні фонди, мають у своїй структурі цільові фонди, які можна поділити на: 1) ті, що є у будь-якому місцевому бюджеті, незалежно від місця розташування територій, кількості населення, видів соціальних структур населення та інше, наприклад, Фонд розвитку, цільовий міський фонд соціально-економічного розвитку, дорожні фонди та фонди охорони навколишнього природного середовища, 2) ті, що створені виключно на певній території (їх створення зумовлене певними обставинами, які є актуальними виключно для конкретної території) [7, с. 437]. Іншої думки стосовно класифікації місцевих цільових фондів дотримуються Т.А. Говорушко та С.М. Еш, які серед цільових фондів місцевого самоврядування виділяють фонди охорони навколишнього природного середовища та інші цільові фонди місцевих рад [13, с. 47].

На підставі аналізу наведених вище норм законодавчих актів, що регулюють функціонування місцевих спеціалізованих фондів та наукових думок, можна сформулювати висновки про відсутність єдиного підходу щодо правового регулювання питань витрачання коштів цих фондів із деталізацією фінансування суб'єктів розпорядження коштами цих фондів, їх звітності та контролю за джерелами формування спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування.

З метою подолання недостатнього законодавчого регулювання фінансових питань діяльності місцевого самоврядування народними депутатами О.В. Чорноволенком та В.С. Ковалем було внесено Проект закону «Про фінансову основу

місцевого самоврядування», який містить главу, присвячену місцевим цільовим фондам [17]. За проектом цього закону, місцеві цільові фонди є спеціалізованими неприбутковими установами, юридичними особами, мають самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку, штампи, бланки із своїм найменуванням. Організаційно-правова форма фондів та порядок створення їх спостережних рад затверджуються представницьким органом місцевого самоврядування.

Пропонується, що місцеві цільові фонди можуть створюватися з метою: надання додаткових до державних соціальних гарантій, тобто додаткового пенсійного забезпечення, соціального захисту найбільш незахищених верств населення (інвалідів, дітей-сиріт, тощо), підтримки індивідуального житлового будівництва, малого підприємництва, сприяння розвитку культури та мистецтв; сприяння розвитку окремих галузей господарства територіальної громади (сільського машинобудування, туризму, відпочинку тощо) відповідно до рішень органів місцевого самоврядування.

Вичерпний перелік напрямів діяльності місцевих цільових фондів, на думку авторів законопроекту, має визначатися статутами місцевих цільових фондів. Запропоновано також й певний уніфікований підхід до джерел формування коштів місцевих цільових фондів, зокрема встановлено, що кошти місцевих цільових фондів можуть формуватися коштом бюджетних призначень на видатки завдяки конкретно визначеним джерелам надходжень, а також частини справлених місцевих податків і зборів. Законопроект не передбачає будь-яких обмежень щодо кількості місцевих цільових фондів, що можуть бути утворені органами місцевого самоврядування. Визначаючи місцеві цільові фонди як спеціалізовані неприбуткові установи-юридичні особи, автори законопроекту розробили низку прав цих суб'єктів, зокрема, вони мають право володіти і користуватися закріпленим за ним майном відповідно до мети своєї діяльності.

Висновки і пропозиції. Відсутність єдиної законодавчої основи регулювання місцевих цільових фондів не дає мож-

ливості виділення видів спеціалізованих цільових фондів, провести їх класифікацію, а також джерел їх формування. Нагальним є прийняття спеціального нормативно-правового акта, який би містив загальні вимоги щодо правового статусу, напрямів діяльності (видів), порядку формування, управління, відповідальності та звітності спеціалізованих цільових фондів місцевого самоврядування. Таким нормативно-правовим актом міг би стати запропонований Закон України «Про фінансову основу місцевого самоврядування», в складі якого варто визначити специфіку місцевих цільових фондів. У разі прийняття названого проекту закону вбачається за доцільне прийняття Положення про Статут спеціалізованого цільового фонду місцевого самоврядування, яким можливо визначити ті питання, які не знаходять достатньо чіткого викладення в розглядуваному законопроекті, зокрема: вимоги щодо організаційно-правової форми цільових фондів, їх напрямів діяльності, структури та формування органів їх управління, порядку утворення, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, напрямів та засобів їх використання і розпорядження та деталізацією інших сторін діяльності.

Оскільки питання щодо впровадження в життя проекту закону «Про фінансову основу місцевого самоврядування» не є вирішеним остаточно, а питання узгодженості нормативно-правового регулювання місцевих спеціалізованих цільових фондів потребують невідкладного рішення, то пропонуємо як певний крок до вирішення цих питань затвердити Типове Положення про порядок формування та напрями використання цільового фонду місцевої ради, яким доцільно врегулювати мету та завдання, джерела формування та напрями використання коштів відповідного цільового фонду, суб'єктів та порядок управління коштами відповідного цільового фонду, контроль та звітність щодо надходжень та видатків цільових фондів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51.
3. Про бюджетну систему України : Закон Української РСР від 05.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
4. Кириленко О.П., Малиняк Б.С., Письменний В.В., Русін В.М. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк, В.В. Письменний, В.М. Русін. – Асоціація міст України, Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 395 с.
5. Павлов В.І., Кондрацька Н.М. Конспект лекцій з дисципліни «Місцеві фінанси» для студентів V курсу спеціальності 7.050104 / В.І. Павлова, Н.М. Кондрацька. – «Фінанси». Рівне: НУВГП, 2010. – 72 с.
6. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні / А.П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.
7. Шолкова Т.Б. Публічні централізовані бюджетні цільові фонди місцевого самоврядування України: правовий статус / Т.Б. Шолкова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 437–442.
8. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
9. Про джерела фінансування дорожнього господарства України : Закон України від 18.09.1991р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 31. – Ст. 268.
12. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) від 7.10.2003 р. № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44.

13. Говорушко Т.А., Еш С.М. Місцеві фінанси. Курс лекцій для студ. спец. 7.050104, 8.050104 «Фінанси» / Т.А. Говорушко, С.М. Ерш. – Київ: НУХТ, 2009. – 172 с.
14. Рішення про бюджет м. Харкова на 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-byudzheth-mista-kharkovana-2016-rik-49067.html>
15. Про затвердження Положення про цільовий фонд Мелітопольської міської ради Запорізької області. Рішення сесії Мелітопольської міської ради Запорізької області VI скликання від 05.07.2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mlt.gov.ua/doc/1393.doc>
16. Про порядок формування та напрямки використання цільового фонду районної ради : Рішення Первомайської районної ради від 25.05.2011 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pervomaysk.mk.gov.ua/store/files/1326225693.doc>.
17. Про фінансову основу місцевого самоврядування : Проект Закону України від 08.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=14795&pf35401=33613>.

Добровинский А. В. Правовые основы формирования и использования специализированных целевых фондов местного самоуправления в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам правового регулирования специализированных целевых фондов как дополнительного источника развития местного самоуправления в Украине. Рассмотрены виды специализированных целевых фондов местного самоуправления, и высказано авторское мнение относительно правового обеспечения формирования и использования целевых фондов органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный бюджет, финансы, специализированные целевые фонды, правовая форма специализированных целевых фондов.

Dobrovinsky A. Legal principles of formation and use of specialized target funds of local self-government in Ukraine

The article is devoted to the actual issues of legal regulation of specialized target funds as an additional source of development of local self-government in Ukraine. The types of specialized target funds of local self-government are considered and expressed by the author D.Oborovsky A. Legal principles of formation and use of specialized target funds of local self-government in Ukraine, considering the legal provision of the formation and use of target funds of local self-government bodies.

Key words: local self-government, local budget, finance, specialized trust funds, legal form of special purpose funds.

О. М. Капля

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою правоохоронної
та антикорупційної діяльності

Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються поняття й ознаки реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності. Аргументується позиція автора щодо стадій реалізації названих принципів під час здійснення законотворчої діяльності. Визначаються форми реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності. Пропонуються висновки і рекомендації.

Ключові слова: законотворча діяльність, принципи адміністративного судочинства, реалізація принципів, форми реалізації принципів адміністративного судочинства.

Постановка проблеми. Проблема реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні має важливе теоретичне і практичне значення в науці адміністративного процесуального права, особливо в законотворчій діяльності. Реалізація принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності ніким ще не досліджувалася.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти проблеми щодо реалізації принципів адміністративного судочинства досліджуються в різних наукових працях. У роботах таких авторів, як В.О. Боняк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, А.П. Заєць, В.К. Колпаков, А.М. Колодій, О.В. Негодченко, П.В. Макушев, Н.М. Оніщенко та ін., досліджувалися окремі аспекти реалізації принципів адміністративного судочинства.

Мета статті – реалізувати принципи адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідження реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності в Україні потребує з'ясування змісту принципів адміністративного судочинства, стадій законотворчої діяльності, форм реалізації названих

принципів. Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень (ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства (КАП) України) [1].

І.П. Голосніченко не погоджується з вузьким тлумаченням адміністративного процесу загалом і принципів адміністративного судочинства зокрема. На його думку, за його межами залишилися провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо надання адміністративних послуг, провадження щодо оскарження рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до інституцій вищестоящих органів [2]. С.Т. Гончарук підтримує думку І.П. Голосніченка і ширше дослідив систему та зміст принципів адміністративного судочинства, а також їхнє значення в адміністративному судочинстві в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються в сучасному суспільстві [3].

Зміст верховенства права досліджувався як загальнотеоретичний принцип правової держави. А.П. Заєць пропонує до змісту верховенства права відносити принципи: а) мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності права; б) позапартійності права, його порівняної самостійності щодо політичних сил і деідеологізованості; в) порівняної самостійності щодо судової та виконавчої влади; г) верховенства Конституції та законів України [4, с. 179].

Принцип законності розглядається теж в різних його значеннях. Так, В.О. Боняк пропонує розглядати принцип законності як конституційно-правову засаду організації та функціонування органів публічної влади, а також як режим правомірної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, що знаходить свій вияв у прийнятті правових законів і підзаконних нормативно-правових актів, ратифікації міжнародних договорів [4, с. 148–149, 328].

Принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом враховує те, що: 1) усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом; 2) не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 10) [1]. Зміст принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі: 1) розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 2) суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАП України, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять; 3) кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановле-

них цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності; 4) суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи; 5) суд має запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ст. 11) [1]. О.В. Кротюк, провівши аналіз особливостей практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, формулює такі висновки: 1) реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі має усталену практику та пов'язується з активністю адміністративного суду у виявленні та дослідженні всіх обставин справи; 2) за своєю суттю реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є обов'язком адміністративного суду щодо оцінювання рівня достатності доказів та виявлення ініціативи з метою витребування необхідних доказів по справі; 3) реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі здійснюється в поєднанні з принципами змагальності та диспозитивності, що забезпечує рівне становище всіх сторін адміністративної справи; 4) стан реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі залежить від рівня професійності суддів та від їх ініціативи у встановленні всіх обставин у справі; 5) порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для оскарження відповідного рішення адміністративного суду; 6) адміністративні суди апеляційної інстанції у своїй діяльності наділені правом проявляти ініціативу щодо прийняття доказів, які не досліджувалися судом першої інстанції. За таких умов суд апеляційної інстанції в порядку ч. 2 ст. 195 КАС України може дослідити докази, які не досліджувалися в суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим – відхилення їх судом

першої інстанції. Наведене стосується також і доказів, які були витребувані судом першої інстанції, але не були надані позивачем або відповідачем. Адміністративний суд апеляційної інстанції у разі порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі судом першої інстанції, а саме неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, наділений правом скасування судового рішення та ухвалення нового рішення; 7) порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для вирішення адміністративним судом касаційної інстанції питання про направлення справи на новий розгляд в порядку ст.ст. 220, 221, 223, 227, 229, 230, 232 Кодексу адміністративного судочинства України. У такому разі адміністративний суд касаційної інстанції залишає за собою можливість у своєму рішенні вказати на допущені недоліки (в чому саме порушено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі) та звернути на них увагу суду, що здійснюватиме новий розгляд справи [6, с. 58]. Зміст принципу гласності і відкритості адміністративного процесу включає такі елементи: 1) отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи; 2) кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили; 3) розгляд справ в адміністративному суді проводиться відкрито; 4) під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання; 5) судові рішення, ухвалені у відкритому судовому засіданні, проголошуються прилюдно (ст. 12) [1]. Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАП України (ст. 13) [1]. Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах,

що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ст. 14) [1].

Отже, зміст принципів адміністративного судочинства характеризується загальними принципами, що закріплені в міжнародних договорах, ратифікованих Україною, в Конституції України (ст. 8, 129), а також у спеціальних принципах, закріплених, наприклад, у КАП України, які деталізують загальні принципи чи характерні лише для галузі адміністративного судочинства (ст. 7).

Здійснення законотворчої діяльності парламентом України має важливе значення для реалізації принципів адміністративного судочинства. Законодавча процедура складається з ряду стадій. До них належать: 1) вияв законодавчої ініціативи; 2) обговорення законопроекту; 3) прийняття закону; 4) його підписання й оприлюднення (опублікування) [7].

Форми реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності характеризуються підготовкою, прийняттям та оприлюдненням законів про принципи правосуддя під час: а) ратифікації міжнародних договорів; б) внесення змін до Конституції України; в) внесення змін до КАП України.

Ознаками реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності є: 1) діяльність парламенту України щодо законодавчої процедури; 2) здійснення підготовки, прийняття та оприлюднення законів; 3) реалізація принципів адміністративного судочинства; 4) ратифікація міжнародних договорів; 5) внесення змін до Конституції України; 6) внесення змін до КАП України.

Діяльність парламенту України щодо законодавчої процедури регулюється Конституцією України (ст.ст. 93, 94) [8] та Регламентом Верховної Ради України (Регламент) [9]. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (ст. 93). Конституційна норма (ст. 93)

не збігається з нормою закону (ст. 89) де закріплюється, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України» [9]. Пропонуємо внести відповідні зміни до Регламенту.

Підготовка проектів законів включає: а) право законодавчої ініціативи; б) підготовку і попередній їх розгляд у комітетах; в) розгляд законопроекту Верховною Радою за процедурою трьох читань. Прийнятим законопроект вважається, коли за нього проголосувала більшість народних депутатів України від їх конституційного складу. Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України з метою оприлюднення. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його (ст. 94). Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Реалізація принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності можлива під час: а) ратифікація міжнародних договорів; б) внесення змін до Конституції України; в) внесення змін до КАП України.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9) [8]. Закон України «Про міжнародні договори України» закріплює, що ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання – залежно від конкретного випадку є формами надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору (ст. 2). Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору. На підставі підписаного та офіційно оприлюдненого Президентом України закону Голова Вер-

ховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачено обмін такими грамотами (ст. 9). Міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до Закону в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб (ст. 14) [10].

Порядок діяльності Верховної Ради щодо внесення змін до Конституції України визначається Конституцією України, главою 26 Регламенту та іншими його нормами, що не суперечать положенням названої глави (ст. 141) [9]. Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 154). Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155) [8]. Останні зміни, що вносилися до Конституції України, відбулися Законом України від 02 червня 2016 р., який набрав чинності 30 вересня 2016 р. Крім інших норм Конституції України, було змінено ст. 129 щодо основних засад судочинства. Було вилучено таку засаду, як «законність» (п. 1), та доповнено засадою «розумні строки розгляду справи судом» (п. 7). Було введено ст. 129-1, де закріплено, що судові рішення є обов'язковим до виконання [11].

Принципи адміністративного судочинства, що закріплені у КАС України, є нормами прямої дії. Вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою, якої може й не бути. Варто також наголосити на тому, що не завжди зміна кон-

ституційної норми автоматично тягне за собою зміну галузевої норми, що закріплює принципи адміністративного судочинства. Наприклад, варто погодитися з В.С. Лагун, яка підкреслює, що діяльність адміністративних судів заснована як на загальних принципах судочинства, так і на галузевих принципах, тобто тих, що властиві лише адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, що втілені і в КАС України, можна віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень. Водночас, на відміну від цивільного судочинства, принципи верховенства права і законності мають особливе значення в адміністративному судочинстві, а змістовне наповнення принципів змагальності та диспозитивності є дуже специфічним. Особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, або принцип офіційності. Такі відмінності в адміністративному судочинстві зумовлені предметом адміністративної юрисдикції (а це діяльність публічної адміністрації) та завданням адміністративного судочинства [12].

Характеризуючи окремі форми реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності, варто коротко зупинитися на аналізі потреби узгодження зі ст. 129 Конституції України принципів адміністративного судочинства, закріплених ст. 7 КАС України. Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України та КАС України (ст. 5). Із вище розглянутого змісту принципів адміністративного судочинства впливає той факт, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Серед таких вимог і якості закону. Закон має бути доступним особі, тобто містити зрозумілі й чіткі формулювання, які б давали можливість особі самотійно або за допомогою консультацій регулювати свою

поведінку. Він має бути передбачуваним, тобто таким, щоб особа могла передбачити наслідки його застосування. Закон має відповідати всім іншим вимогам верховенства права, зокрема, він із достатньою чіткістю має встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля публічної адміністрації. Цим пояснюється ще одна вимога принципу верховенства права – захист від свавілля [12].

Отже, вище перераховане дає можливість дійти висновку, що норму ст. 7 КАС України щодо принципу законності не варто узгоджувати зі ст. 129 Конституції України, тобто виключити названий принцип, як це зроблено в Конституції України.

Висновки і пропозиції.

1. Реалізація принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності – це підготовка, прийняття та оприлюднення законів парламентом України та Президентом України, які спрямовані на здійснення названих принципів шляхом їх ратифікації в міжнародних договорах, внесення змін до основних засад правосуддя, що містяться в Конституції України та деталізовані в КАП України.

2. Формами реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності є ратифікація міжнародних договорів, внесення змін до Конституції України, внесення змін до КАП України, що спрямовані на здійснення принципів адміністративного судочинства.

3. Рекомендуємо доповнити ст. 7 КАС України принципом «розумні строки розгляду справи судом» та врахувати інші пропозиції, що були висловлені в дослідженні.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. (Поточна редакція від 05.01.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Голосніченко І.П. Тлумачення та визначення основного категоріально-понятійного апарату Кодексу адміністративного

- судочинства / І.П. Голосніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newvasu.court.gov.ua/nkr/nauk_praci/golosnichenko_1.
3. Гончарук С.Т. Трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві / С.Т. Гончарук, Л.П. Белкін // Юридичний вісник. 2014. – № 1 (30). – С. 62–67.
 4. Заєць А.П. Правова держава / А.П. Заєць // Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 172–210.
 5. Боняк В.О. Органи охорони правопорядку в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект: [монографія] / В.О. Боняк. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра, 2015. – 372 с.
 6. Кротюк О.В. Особливості реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві / О.В. Кротюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 2. – С. 53–58.
 7. Основні стадії законотворчого процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65635a3bd78a5c43b88421216c37_0.html.
 8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (Поточна редакція від 30.09.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. (Поточна редакція від 05.01.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
 10. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. (Поточна редакція від 20.07.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
 11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
 12. Лагун В.С. Принципи адміністративного судочинства. Апеляційний розгляд справи / В.С. Лагун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allbest.ru>.

Капля О. Н. Реализация принципов административного судопроизводства при осуществлении законотворческой деятельности

В статье исследуются понятие и признаки реализации принципов административного судопроизводства в Украине при осуществлении законотворческой деятельности. Аргументируется позиция автора относительно стадий реализации названных принципов при осуществлении законотворческой деятельности. Определяются формы реализации принципов административного судопроизводства при осуществлении законотворческой деятельности. Предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, принципы административного судопроизводства, реализация принципов, формы реализации принципов административного судопроизводства.

Kaplya O. Realization of principles of the administrative rule-making during realization of legislative activity

In the article a concept and signs of realization of principles of the administrative rule-making are investigated in Ukraine during realization of legislative activity. Position of author is argued in relation to the stages of realization of the adopted principles during realization of legislative activity. The forms of realization of principles of the administrative rule-making are determined during realization of legislative activity. Conclusions and recommendations are offered.

Key words: legislative activity, principles of the administrative rule-making, realization of principles, form of realization of principles administrative rule-making.

Ю. О. Легеза

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті визначено, що реалізація конституційних прав і свобод у сфері управління використання природних ресурсів допускаються в таких формах, як отримання екологічної інформації, отримання екологічної освіти, подання індивідуального та/або колективного звернення, подача електронних петицій, участь у роботі громадських об'єднань, контроль за використанням природних ресурсів та інші форми.

Ключові слова: Всеукраїнська екологічна ліга, використання природних ресурсів, громадськість, громадське об'єднання, публічне управління.

Постановка проблеми. У сучасних умовах роль громадських організацій та громадськості в управлінні у сфері природокористування постійно зростає, вони беруть активну участь в управлінні не тільки громадськими справами, а й здійснюють контроль над державним управлінням із метою розв'язання політичних, економічних, культурних, екологічних та інших проблем. Державне та громадське управління у сфері природокористування має не конкурувати та протистояти один одному, а ефективно співпрацювати та взаємодіяти. Вони є складовими частинами публічного управління, тому мають спільні завдання, результати яких залежать від функціонування всієї системи. Спільні інтереси та цілі зумовлені природою публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Проте органи державного управління та представники громадського управління у сфері природокористування мають свої відмінності та специфічні ознаки. Вони пов'язані з характером організації та функціонування, наданих повноважень.

Органи державної влади, що реалізують екологічну політику, представляють інтереси держави загалом, мають право приймати рішення та нормативні акти, які є обов'язковими для виконання на всій території держави, зокрема і представни-

ками громадського контролю, їх діяльність чітко регламентована законодавством України, має в наявності засоби примусу та притягнення до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових роботах В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, О.В. Леонової, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тимощука та інших вчених досліджено ряд особливостей реалізації механізму публічного управління загалом та у різних сферах зокрема.

Мета статті – переосмислити участь громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів, надання його сутнісної характеристики.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктами громадського управління є недержавні організації та інші утворення. Вони представляють та захищають інтереси громадян та в своїй діяльності мають керуватися законодавством України та своїми статутними документами. Засади функціонування громадського управління закріплені в Конституції України та інших нормативних актах екологічного законодавства. Вони ґрунтуються на певних конституційних нормах. Природні багатства України є об'єктами права власності українського народу, а кожен громадянин має право користуватися цими об'єктами відповідно до закону

(ст. 13). Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Громадяни зобов'язані, у свою чергу, не завдавати шкоди природі та відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 66). Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації з метою захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), зокрема екологічних [1]. Ці конституційні норми закріплюють права та обов'язки громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає у ст. 1, що «громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права з метою здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів» [2]. Видами громадськими об'єднаннями є громадські організації (громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи), громадські спілки (громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи) (ч.ч. 3, 4 ст. 1 Закон України «Про громадські об'єднання») [2].

Правове регулювання діяльності громадських об'єднань не відрізняється залежно від мети та завдань їх створення. Однак щодо окремих груп громадських об'єднань встановлюються особливості правового регулювання. Зокрема, спеціальний статус визначено для релігійних організацій, які утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно зі своїми статутами (положеннями) [3], і для реєстрації релігійної організації достатнім є подання установчих документів за підписами не менше, ніж 10 громадян (ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Спеціальний статус визначено і для таких громадських об'єднань, як професійних спілок, що встановлено Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. № 1045-XIV [4]. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. № 1045-XIV [4], створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

Існує обмеження щодо визначення мети створення громадського об'єднання. Зокрема, законодавством України встановлено заборону комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та символіки таких режимів [5].

Спеціального статусу для громадських об'єднань, створених з метою забезпечення сприяння охороні довкілля, раціонального використання природних ресурсів, законодавством не визначено. Нормативно-правове регулювання здійснення громадського управління та контролю, визначення його цілі та завдань реалізації пов'язується з положеннями ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де визначено: «Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України» [6].

Наведене дає змогу дійти проміжного висновку. Отже, реалізація конституційних прав і свобод у сфері участі управління з використання природних ресурсів допускається в таких формах, як: отримання екологічної інформації [6], отримання екологічної освіти [6], подання індивідуального чи колективного звернення (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян») [7]; подання електронної петиції (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян») [7]; участь у роботі громадського об'єднання [2]; участь у проведенні природоохоронних разових чи тривалих акцій; проведення заходів зі здійснення громадського контролю за використанням природних ресурсів тощо [8; 9].

Від рівня свідомості та активності громадських утворень залежить ефективність публічного управління у сфері природокористування взагалі. З метою взаємодії громадських організацій ними при Мінприроди України було створено Громадську екологічну раду. Вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі Інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Мінприроди, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері: охорони навколишнього природного середовища, екологічної біологічної, генетичної та радіаційної безпеки; поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; розвитку водного господарства і меліорації земель; геологічного вивчення та раціонального використання надр; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів [10].

Крім того, у 1997 р. було ініційовано створення Всеукраїнської екологічної ліги такими суб'єктами громадського управління, як Академія технологічних наук України, Асоціація рибалок України, Благодійний фонд «Громадянська енергія», Благодійний фонд «Паросток», Всеукраїнська громадська організація «Всеукраїнське об'єднання ветеранів», Всеукраїн-

ська громадська організація «До чистих джерел», Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», Громадський рух «Врятуємо Полісся!», Громадський рух України «За право громадян на екологічну безпеку», Західний центр збереження біологічного різноманіття, Міжнародна громадська організація «Всенародний контроль та захист», Молодіжна громадська організація «Екоспектр», Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України, Національний молодіжний центр «Екологічні ініціативи», Незалежний інтелектуальний центр, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Українське товариство охорони природи [11; 12]. Метою створення такої громадської організації є інтеграція екологічної складової частини до галузевих та регіональних стратегій, програм та планів і впровадження засад збалансованого розвитку в Україні [12].

Подання інформаційних запитів громадськими об'єднаннями чи окремими громадянами розглядається як форма участі у процесі здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Функції громадського управління у сприянні забезпечення доступу до екологічної інформації, надання права на екологічну освіту покладено на утворений при Мінприроди України Орхуський інформаційно-тренінговий центр, який засновано в рамках українсько-данського проекту «Допомога Україні у впровадженні Орхуської конвенції» і за сприяння Проекту Європейського Союзу «Екологічна освіта, поінформованість громадськості, нові незалежні держави» з метою виконання зобов'язань України щодо вимог Орхуської конвенції [13]. Однак ефективність його такого центра, незважаючи на закріплені повноваження з подання звітності про результати діяльності, є низькою. Останній і єдиний звіт станом на 1 червня 2017 р. є звітом про результати діяльності Орхуського центру у 2013 р. [14].

Значну роль у процесі здійснення громадського управління відіграють регіональні осередки всеукраїнських громадських об'єднань. Зокрема, Всеукраїнська екологічна ліга має відповідні територіальні обласні утворення. Так, за результатами діяльності Дніпропетровської облас-

ної організації Всеукраїнської екологічної ліги (далі – ДОО ВЕЛ) у 2016 р.: 1) узяли участь у сесії Дібровської сільської ради з метою розгляду питань, пов'язаних із проведенням робіт кар'єром «Петровський» щодо розроблення родовища гранітів на 2016 р., а саме попередження техногенного впливу на санітарно-захисну зону р. Дніпро; 2) спільно з ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго» взяли участь у розробці технологій рекультивації земель щодо очищення забруднених ґрунтів від нафтопродуктів; 6) із метою формування та розвитку національної екологічної мережі Дніпропетровської області затверджено склад робочої групи щодо створення національного природного парку «Орільський» на території Магдалинівського, Новомосковського, Петриківського, Царичанського та Юр'ївського районів, до складу якої ввійшов голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан [15], та інші заходи.

Постійно діють такі природоохоронні акції ДОО ВЕЛ: 1) *«Збережи своє дерево»*, яка проводиться спільно з Аграрно-економічним університетом; 2) *«Стежками рідного краю»* (в межах акції майбутні екологи спільно з волонтерами ДОО ВЕЛ навчилися оцінювати роль екологічної якості едафотопів у межах різних типів біогеоценозів і їх системного впливу на рослинне та тваринне життя. Ці дослідження проводились у межах урочища балки Тунельна, Парку культури ім. Т.Г. Шевченка та урбоєкосистем м. Дніпропетровськ. Дослідження оброблялися на базі навчальної лабораторії кафедри екології та охорони навколишнього середовища і наукової лабораторії «Екологічного ґрунтознавства») [15].

Із метою реалізації вимог популяризації екологічної освіти в регіоні представниками ДОО ВЕЛ постійно здійснюються екскурсії до установ природоохоронного спрямування (Фітосанітарна інспекція, Південна станція аерації, Інститут проблем природокористування та екології НААНУ та ін.) [15]. Одним із повноважень, якими наділені громадські природоохоронні об'єднання, є повноваження проведення громадської екологічної експертизи, а також оцінювання результатів державного екологічного управління. Норматив-

но-правові засади здійснення громадської екологічної експертизи визначено Конвенцією ООН від 25.06.1998 р. «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [16], Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [17] та ін.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. Допускається проведення громадської екологічної експертизи одночасно з державною екологічною експертизою шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколого-експертних колективів громадських організацій чи інших громадських формувань [6].

Е.В. Лозняк визначає, що висновок громадської екологічної експертизи необхідно розглядати як джерело екологічної інформації, акт індивідуального припису, в якому відображена позиція громадськості стосовно можливості чи неможливості реалізації об'єкта експертизи, який подається конкретним суб'єктам, уповноваженим приймати рішення щодо експортованих об'єктів та який за характером оцінки еколого-експертним органом об'єкта експертизи може бути позитивним, умовно негативним із поверненням об'єкта експертизи на доопрацювання або принципово негативним [18, с. 140]. Громадська екологічна експертиза може проводитися як на рівні національних громадських об'єднань, так і на рівні їх територіальних представництв чи регіональних громадських об'єднань. Так, у 2016 р. ДОО ВЕЛ ініційовано проведення незалежної громадської екологічної експертизи екологічного стану вод та донних відкладень Каховського водосховища в акваторії м. Нікополь [15].

Участь громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів може виражатися у формі громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [18]. Відповідно до пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є «складовою частиною механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі» [18].

По завершенню проведення громадської експертизи експертні пропозиції надсилаються до органу виконавчої влади, який: розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу; розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації або на власному веб-сайті; надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України заради розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» всю необхідну інформацію, пов'язану з проведенням громадської експертизи [18].

В умовах євроінтеграційного курсу розвитку механізму публічного управління, активізація якого пов'язується з підписанням Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, підписаною у 2014 р., якою, зокрема, визначено необ-

хідність вжиття заходів сприяння забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив № 85/337/ЄЕС та № 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); встановлення механізму інформування громадськості (ст. 2.2а та 2.2d); встановлення механізму консультацій з громадськістю (ст. 2.2b та 2.3); встановлення механізму врахування зауважень та пропозицій громадськості у процесі прийняття рішень (ст. 2.2c). Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 2 років із дати набрання чинності цією Угодою [20]. Зокрема, запроваджено механізм громадського обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів. Наприклад, у листопаді 2016 р. було винесено на громадське обговорення Національної стратегії поводження з відходами [21; 22]

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи викладене, хотілось б зазначити, що у механізмі публічного управління у сфері використання природних ресурсів громадськість бере участь у таких формах, як подання звернень, сприяння поширенню екологічної освіти, зокрема шляхом відкриття інформаційно-тренінгових центрів по всій Україні, проведення науково-дослідної діяльності та науково-дослідних заходів (конференцій, «круглих столів», семінарів), організація природоохоронних акцій, проведення громадських екологічних експертиз, а також громадських експертиз результатів діяльності органів виконавчої влади.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про громадські організації : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р.

- № 987-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
 5. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 219.
 6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
 7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
 8. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.
 9. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : Наказ Державного комітету лісового господарства України № 27 від 01.03.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 683.
 10. Про затвердження Положення про Громадську раду при Мінприроди : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.03.2017 р. № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/public/rada/2017/nakaz_110.pdf.
 11. Всеукраїнська екологічна ліга : 20 років задля збереження довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/pro-vel>.
 12. Національна екологічна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/diialnist/spivpratsia/hromadski-orhanizatsii/natsionalna-ekolohichna-rada-ukrainy>.
 13. Положення про Інформаційно-просвітницький Орхуський центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/Polojennya%20Orhus.pdf>.
 14. Звіт про роботу Інформаційно-просвітницького Орхуського центру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/2_zvit_Orhus_2013.pdf.
 15. Діяльність Дніпропетровської обласної організації ВЕЛ за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/pro-vel/oblasni-orhanizatsii/dnipropetrovska/item/1172-diialnist-dnipropetrovskoi-oblasnoi-orhanizatsii-vel-za-2016-rik>.
 16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.
 17. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.
 18. Позняк Е.В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : спец. : 12.00.06 // Е.В. Лозняк. – К., 2005. – 223 с.
 19. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. №976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889.
 20. Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» до розділу 5 «Економічне і галузеве співробітництво» до Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf
 21. Семерак О.М. Проект Національної стратегії поводження з відходами винесено на громадське обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249468482&cat_id=244277212.
 22. Анотована структура Національної стратегії поводження з відходами, винесена на громадське обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://menr.gov.ua/garbage/5440-anatovana-struktura-natsionalnoi-stratehii-povodzhennia-z-vidkhodamy-vynesena-na-hromadske-obhovorenna>.

Легеза Ю. А. Участие общественности в публичном управлении в сфере использования природных ресурсов

В статье определено, что реализация конституционных прав и свобод в сфере управления использованием природных ресурсов допускаются в таких формах: получение экологической информации, получение экологического образования, представление индивидуального и / или коллективного обращения; подача электронных петиций; участие в работе общественных объединений; контроль использования природных ресурсов и другие формы.

Ключевые слова: Всеукраинская экологическая лига, использование природных ресурсов, общественность, общественное объединение, публичное управление.

Leheza Yu. Public participation in public administration in the use of natural resources

The public participates in the mechanism of public administration in the sphere of the use of natural resources in such forms as submission of applications, assistance in the dissemination of environmental education, including through the opening of information and training centers throughout Ukraine, research and research activities (conferences, Round tables, seminars), the organization of environmental actions, the conduct of public environmental assessments.

Key words: Ukrainian Environmental League, natural resources, public associations, public administration.

УДК 347.73

М. О. Настенко

аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні. Розглянуті принципи фінансового права і принципи фінансового контролю в сучасних умовах розвитку господарських відносин, та надана авторська позиція щодо формування новітніх принципів фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання як основи розвитку фінансового законодавства.

Ключові слова: фінансовий контроль, принципи права, фінансове право, фінансове законодавство, суб'єкт господарювання, принципи державного фінансового контролю.

Постановка проблеми. Розвиток ринкових умов господарювання в Україні пов'язаний із радикальними перетвореннями фінансових відносин, які відбуваються у суспільстві у зв'язку із сучасними завданнями по розвитку підприємницької діяльності у правовому середовищі, орієнтованому на демократичну з соціальними цінностями європейську державу. Сучасний рух публічних фінансових ресурсів охоплює не тільки державний сектор економіки, а й приватні підприємства, діяльність яких або пов'язана з державними фінансами, або знаходиться під впливом правового регулювання, націленого на контроль усіх складників економіки країни. З цих позицій важливо сформулювати нові, адекватні сучасності, зрозумілі та якісні вихідні правові ідеї державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності» від 25.06.2017 під державним наглядом (контролем) розуміється діяльність уповноважених контролюючих суб'єктів щодо виявлення та запобігання порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної

якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [1]. Господарський кодекс України (далі – ГК України) визначає, що органи державної влади і посадові особи, які уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, діють на підставі закону, але не містить види державного контролю за суб'єктами господарювання та принципи організації цієї діяльності. У наведених законодавчих актах існує колізія щодо «контролю» та «нагляду» як видів діяльності держави у сфері господарювання, які не є тотожними і відмінність яких, на наш погляд, у тому, що нагляд є засобом контрольної діяльності.

Згідно із Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», до головного завдання органу державного фінансового контролю належить здійснення контролю за «дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності» (ст. 2) [2]. Отже, державний фінансовий контроль за діяльністю господарчих суб'єктів визначається чинним законодавством як засіб законності, стабільності та ефективності у сфері формування та використання публічних фінансових ресурсів, зокрема і

за діяльністю суб'єктів господарювання в цій сфері. За допомогою фінансового контролю, як визначав видатний фахівець фінансово-правової науки Л.К. Воронова, забезпечується законність фінансової та господарської діяльності, і він є одним із засобів попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживань та марнотратства [3, с. 82]. Проте принципи фінансового контролю не визначаються у сучасному законодавстві.

Чинне законодавство містить основні принципи державного (нагляду) контролю у сфері господарської діяльності, проте вони стосуються контрольної діяльності, взагалі не визначаючи види контролю. У наукових працях аналізується законодавство щодо державного контролю у сфері господарювання, і сформульовано висновок про відсутність положень стосовно ефективного проведення вказаного контролю [4, с. 82]. Це стосується і проведення державного фінансового контролю, зокрема в сфері господарювання.

Принципи фінансового контролю всебічно досліджувалися у працях Л.К. Воронової, К.С. Бельського, О.П. Гетманець, Л.А. Савченко, О.П. Орлюк, О.А. Музики-Стефанчук, В.Д. Чернадчука та інших вчених, які дійшли висновку про спорідненість принципів фінансового контролю і принципів фінансової діяльності як інституційних правових принципів, що спираються на загально-правові та фінансово-правові принципи. Проте у теоретико-правових дослідженнях питань фінансового контролю існують різні підходи до визначення видів принципів фінансового контролю. Деякі дослідження спираються на принципи діяльності вищих органів фінансового контролю, які встановлюються Лімською Декларацією керівних принципів фінансового контролю, що визначає такі, як законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, доведеність, гласність, дотримання професіональної етики [5]. Л.А. Савченко до принципів фінансового контролю, крім зазначених, додає ще плановість, публічність і системність [6, с. 69].

У наукових роботах за різноманітності досліджень принципів права, принципів фінансового права і принципів фінансо-

вого контролю відсутній єдиний підхід до визначення видів принципів фінансового контролю в різних сферах діяльності. Актуальним є розв'язання на законодавчому рівні питань організації фінансового контролю за формуванням та використанням державної та комунальної власності [7, с. 232]. Пропонується визначити принципи фінансового контролю як принципи державного управління, до яких належать: об'єктивність, дієвість, систематичність, гласність, регулярність [8, с. 29]. Принципи фінансового контролю у сфері господарювання як напрям фінансової діяльності держави, що підлягає правовому регулюванню, не визначаються.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства та галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання фінансового контролю визначити нові принципи фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, а також запропонувати зміни до чинного фінансового законодавства, націлені на удосконалення державної політики у сфері господарювання.

Виклад основного матеріалу. Всебічне дослідження фінансового контролю міститься у працях Л.А. Савченко, яка відрізняє фінансовий контроль як більш широке поняття контрольної діяльності від його виду – публічного фінансового контролю, як «регламентовану правовими нормами діяльність публічних суб'єктів і недержавних організацій, господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості підчас формування публічних фондів коштів, повноти надходжень коштів, у відповідні фонди, законності і ефективності їх розподілу і перерозподілу і використання<...>» [6, с. 44].

Таким чином, публічний фінансовий контроль як діяльність уповноважених осіб характеризується об'єктом контролю – публічними фінансовими ресурсами, і суб'єкти господарювання належать до контролюючих суб'єктів. Цілком поділяючи цю думку, зазначимо, що до видів публічного фінансового контролю належить і фінансово-господарський контроль як внутріш-

ній контроль у господарській організації, і контроль за фінансово-господарською діяльністю підконтрольного суб'єкта як зовнішній вид фінансового контролю.

Із погляду філософії, у логічному сенсі принципи постають центральним поняттям, основою системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї області, з якої цей принцип було абстраговано [9, с. 362]. В юридичній науці немає єдиного, загальноприйнятого визначення поняття правових принципів, але стосовно основних позицій погляди вчених збігаються [10, с. 95].

У наукових працях із фінансового контролю визначається, що принципи публічного фінансового контролю поділяються на *принципи здійснення фінансового контролю, принципи організації суб'єктів фінансового контролю* (розмежування компетенції, завдань і функції спеціальних органів фінансового контролю – забезпечується шляхом прийняття спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів; незалежність вищих органів фінансового контролю; координація діяльності владних суб'єктів публічного фінансового контролю) та *принципи функціонування суб'єктів фінансового контролю* (наприклад, принципи незалежності, компетентності, публічності, одноособовості та колегіальності, дотримання професійної етики, відповідальності) [11, с. 370–371]. Виглядає спірним, на наш погляд, такий поділ принципів фінансового контролю за його видами, оскільки контрольна діяльність і здійснюється шляхом її організації як діяльність уповноважених контролюючих суб'єктів.

Переважною є думка науковців, що принципи окремих правових інститутів спираються на загальноправові, галузеві та інституційні принципи права [12, с. 18–19; 13, с. 56]. Під час визначення принципів фінансового контролю варто враховувати, що державний фінансовий контроль належить до видів публічної фінансової діяльності і спирається на принципи фінансового права. Наприклад О.А. Музика-Стефанчук вважає, що фінансова діяльність будується на 1) загальноправових принципах (законність, верховенство права, суверенітет держави, рівність усіх форм власності тощо); 2) галузевих прин-

ципах (публічний характер фінансової діяльності, принцип розподілу функцій між представницькими органами й органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності, принцип пріоритету законодавчої влади над виконавчою, принцип пріоритету публічних видатків над доходами, всебічний контроль у сфері фінансової діяльності); 3) принципах окремих правових інститутів (зокрема принципи: єдності фінансової та грошової системи держави; економічної доцільності оподаткування; фінансової безпеки держави; принцип гласності, плановості, цільового використання фінансових ресурсів; повноти, єдності, достовірності, самостійності бюджету; «здорових фінансів») [14, с. 16]. Використовуючи цей підхід, цілком слушно розглядати фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання як вид фінансового контролю, що базується на загально-правових, фінансово-правових та власних інституційних принципах права. Одночасно, враховуючи особливості сфери фінансового контролю – господарську діяльність, важливо враховувати правові засади її організації.

Отже, під принципом фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання варто розуміти основну, керівну ідею, що концентрує у собі досягнення науки та практики, виражає соціальні інтереси, виконує функцію загально-правового орієнтира здійснення контрольної діяльності уповноваженими суб'єктами з метою вдосконалення фінансово-господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, забезпечення її ефективності, законності, а також стабільного та ефективного функціонування фінансової системи в країні.

Система принципів фінансового контролю як діяльності з перевірки законності руху публічних фінансових ресурсів, зокрема і в господарських відносинах, має багато складових частин, однак методологічна основа єдина, і має бути наближена до стандартів країни Європейського Союзу. Основні принципи сучасної системи державного фінансового контролю та аудиту країн Європейського Союзу та країн-кандидатів до вступу до ЄС, на які спирається уряд України, такі:

- чітко встановлена індивідуальна відповідальність керівників усіх рівнів, яка визначається щодо аспекту їх діяльності, включаючи повну відповідальність за управління бюджетними коштами;

- система фінансового контролю базується на міжнародних стандартах організації внутрішнього і зовнішнього контролю та аудиту;

- у системі створюються умови для розвитку процесу контролю, удосконалення стандартів контролю та аудиту, підвищення рівня кваліфікації контролерів та аудиторів;

- чітко розмежовані повноваження контролерів (інспекторів) та аудиторів;

- внутрішній контроль й аудиторська діяльність ґрунтуються на оцінці ризиків та інших науково обґрунтованих методах планування контролю та аудиту;

- законодавчо забезпечується високий рівень незалежності контролерів, аудиторів та аудиторських підрозділів, що сприяє об'єктивності їхньої роботи;

- повністю забезпечується законність діяльності контролерів та аудиторів;

- аудитори та аудиторські підрозділи не беруть участі в оперативній діяльності інших установ і організацій;

- під час проведення контролю та аудиту здійснюється не тільки перевірка фінансових або юридичних аспектів операцій, а й оцінка їх економічності, ефективності та результативності;

- у системі державного фінансового контролю створюється особливе незалежне відомство (установа), яке займається розслідуванням справ, пов'язаних із корупцією, приховуванням доходів із метою ухилення від сплати податків, розкраданням бюджетних коштів, результати розслідувань яких передаються органам дисциплінарного впливу або судам;

- у системі внутрішнього контролю (за термінологією ЄС – фінансове управління та контроль) до принципів належать законність, економічність, ефективність, результативність та прозорість [15].

На особливі властивості принципів фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання впливають і такі принципи, на яких будується правове регулювання господарською діяльністю: це,

зокрема, забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання, свобода підприємницької діяльності, вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України, обмеження державного регулювання економічних процесів, захист національного товаровиробника, заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб у господарські відносини (ст. 16 ГК України).

Спираючись на принципи фінансового права, принципи фінансового контролю як фундаментальні принципи, на яких базується контрольна діяльність у сфері господарських відносин, доцільно визначити особливі принципи фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання як принципів правового регулювання господарських відносин. Із цих позицій доцільно встановити принцип системності, який вимагає узгодженості всіх нормативно-правових актів, які регламентують фінансові відносини і сфері господарювання, ліквідацію колізій та неузгодженості, також поєднання загально-правових (інтегрованих) методів фінансового контролю (аудит, інспектування тощо) та індивідуальних (диференційних) методів його проведення (візування керівника вищого органу фінансового контролю видатків, звіт суб'єкта господарювання за результатами фінансово-господарської діяльності, декларування доходів та видатків суб'єктів підприємництва тощо).

Принципи ефективності і економічності в державному фінансовому контролі за діяльністю суб'єктів господарювання доцільно визначити як принципи ефективності контрольних заходів, що проводяться з метою усунення виявлених прогалин в фінансовій діяльності суб'єкта господарювання і внесення пропозицій із більш раціонального використання фінансових ресурсів, запобігання марнотратства, економії коштів, оцінки ризиків із можливістю попередження фінансових витрат, тобто ефективність контролю пов'язана з прийняттям рішень підконтрольним суб'єктом із виправлення помилок та пошуку раціональних шляхів їх усунення на підставі висновків контролюючого суб'єкта.

Принцип збалансування приватних та публічних інтересів під час проведення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання полягає у гармонізації інтересів суспільства та прав інтересів окремих приватних підприємців, оскільки успіх діяльності підприємницьких структур впливає на реалізацію потреб громадянського суспільства загалом.

До принципів, які визначають функціональну складову частину проведення контролю за суб'єктами господарювання, варто віднести неупередженість, об'єктивність і оперативність контролюючих суб'єктів, діяльність яких націлена на дотримання прав і інтересів підконтрольних суб'єктів. Законом забороняється незаконне втручання контролюючих суб'єктів у діяльність суб'єктів господарювання під час проведення контрольних заходів.

Інституціональні принципи фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання можна поширити, але враховуючи їх спорідненість із загальними принципами фінансового контролю, доцільно уточнити зміст цих принципів у господарських відносинах.

Висновки і пропозиції. Під принципами фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання варто розуміти вихідні положення, керівні ідеї, правові орієнтири контрольної діяльності в сфері господарювання. До них належать як загальні принципи фінансового права та принципи фінансового контролю, а саме: законність, об'єктивність, плановість, гласність, відкритість і прозорість, рівність, цілеспрямованість, компетентність, матеріальна забезпеченість, так і спеціальні, особливі принципи – системність, ефективність підприємництва, збалансування приватних та публічних інтересів, неупередженість, об'єктивність та оперативність контролюючих суб'єктів.

Визначення принципів фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в умовах сучасного розвитку фінансової системи України та із врахуванням досвіду закордонних країн потребує законодавчого врегулювання шляхом запровадження методологічної концепції побудови інституціональних видів контролю на підставі гармонізації правового

поля системи державного фінансового контролю, зокрема шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». При цьому державний фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання має здійснюватися не тільки в законодавчо визначених межах, а й мати превентивний характер та бути ризик-орієнтованим й економічно ефективним.

Список використаної літератури:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері підприємницької діяльності : Закон України № 543-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 13. – Ст. 110.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
4. Баганець В.О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю // В.О. Баганець // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 37–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_8.pdf.
5. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
6. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : [навч. посібник] / Л.А. Савченко. – К.: Юринком Інтер, 2008. – 504 с.
7. Товстопят Л.М., Хуткий О.В. Правове регулювання фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення / Л.М. Товстопят, О.В. Хуткий // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 230–232.
8. Бортняк В.А. Державний фінансовий контроль: система, принципи та особливості структурної ієрархії / В.А. Бортняк // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 29–34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_7.p.

9. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
10. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України, яка підлягає ліцензуванню : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П.М. Чистяков ; Запорізький державний університет. – Запоріжжя, 2004. – 198 с.
11. Ніщимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : [Монографія] / С.О. Ніщимна. – Чернігів : ЧДЕУ, 2013. – 376 с.
12. Нагребельний В.П. Фінансове право України. Загальна частина: [Навчальний посібник] / За заг. ред. члена-кореспондента АПрН України В.П. Нагребельного / В.П. Нагребельний, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2004. – 320 с.
13. Гетманець О.П., Коробцова Д.В. Принципи бюджетного права України: [Монографія] / О.П. Гетманець, Д.В. Коробцова. – ХНУВС, 2015. – 292 с.
14. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право: [Навчальний посібник] / О.А. Музика-Стефанчук. – 3-е вид., виправл. і доповн. – К.: Атіка, 2007. – 264 с.
15. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. : Розпорядження КМУ від 24.05.2005 р. № 158-р в ред. Розпорядження КМУ № 1347-р від 22.10.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1224.

Настенко М. А. Принципы финансового контроля деятельности субъектов хозяйствования в системе принципов финансового права

Статья посвящена актуальным вопросам правового регулирования финансового контроля деятельности субъектов хозяйствования в Украине. Рассмотрены принципы финансового права и принципы финансового контроля в современных условиях развития хозяйственных отношений, и выражена авторская позиция по формированию новых принципов финансового контроля деятельности субъектов хозяйствования. как основы финансового законодательства.

Ключевые слова: финансовый контроль, принципы права, финансовое право, финансовое законодательство, субъект хозяйствования, принципы государственного финансового контроля.

Nastenko M. Principles of Financial Control over the Activities of Business Entities within the System of Financial Law Principles

The article is focused on the relevant issues of legal regulation of financial control over the activities of business entities in Ukraine. The principles of financial law and principles of financial control in the current conditions of the development of economic relations have been considered; and the author's position on the formation of new principles of financial control over the activities of business entities as the basis of financial legislation has been expressed.

Key words: financial control, principles of law, financial law, financial legislation, business entity, principles of the state financial control.

О. А. Чорний

здобувач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

ПРИНЦИП ФІСКАЛЬНОЇ ДОСТАТНОСТІ В СИСТЕМІ ОСНОВНИХ ЗАСАД ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню принципу фіскальної достатності та визначення його взаємозв'язків з іншими засадами податкового законодавства України. Проведено класифікацію засад податкового законодавства України та виявлено специфіку їх взаємодії між собою. Вказано на інтегративні властивості принципу фіскальної достатності у правовому регулюванні податкових та бюджетних відносин.

Ключові слова: засади податкового законодавства України, принцип фіскальної достатності, податковий обов'язок, податкові відносини.

Постановка проблеми. Кожна галузь законодавства має свої фундаментальні положення – принципи, що формують його правову направленість та визначають соціальну цінність. У чинному податковому законодавстві України його принципи закріплені у статті 4 Податкового кодексу України, що має назву «Основні засади податкового законодавства України». Частина з цих засад є найзагальнішими витоками усього податково-правового регулювання не тільки в Україні, а й у будь-якій сучасній правовій державі.

При цьому особливе місце серед податково-правових принципів займає засада фіскальної достатності оподаткування, яка виконує інтегративну функцію між сферами податкових та бюджетних відносин. Тому звернемо ретельну увагу як на специфіку визначення засад податкового законодавства у Податковому кодексі України і особливостях їх дії, так і зв'язку цих засад з принципом фіскальної достатності у податково-правовому регулюванні.

Метою статті є визначення місця принципу фіскальної достатності серед засад податкового законодавства України та розкриття його інтегративних якостей у податково-правовому регулюванні.

Виклад основного матеріалу. Пункт 4.1 Податкового кодексу України передбачає, що податкове законодавство України ґрунтується на відповідних принципах. Усього їх закріплено одинадцять: 1) за-

гальність оподаткування; 2) рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; 3) невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; 4) презумпція правомірності рішень платника податку; 5) фіскальна достатність; 6) соціальна справедливість; 7) економічність оподаткування; 8) нейтральність оподаткування; 9) стабільність; 10) рівномірність та зручність сплати; 11) єдиний підхід до встановлення податків та зборів [1]. Вказані принципи закладають фундамент вітчизняного податково-правового регулювання на всіх його етапах: від закріплення податково-правових норм загальної та особливої частини податкового права до їх реалізації, правозастосування, а також винесення індивідуальних рішень контролюючими та судовими органами у випадках виходу платників податків за межі правомірної та дозволеної поведінки.

Досягненням вітчизняного податкового законодавства є закріплення не лише переліку своїх основних засад, а й нормативне визначення їх змісту. Так, засада загальності оподаткування закріплена підпунктом 4.1.1 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України та розуміється як те, що кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями цього Кодексу [1]. Загальність оподаткування одночасно виведена й на конститу-

ційний рівень, закріплюючись у положенні частини першої статті 67 Основного Закону України: «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» [4]. Фактичним продовженням цієї засади є те, що система оподаткування, податки та збори встановлюються виключно законами України, що передбачено частиною другою статті 92 Конституції України [4].

Потрібно відмітити, що принцип загальності оподаткування у тому вигляді, що його закріплено вітчизняним законодавцем, підлягає застосуванню як на стадії безпосередньої правореалізації, так і індивідуального податкового правозастосування. У той же час, при установленні та введенні в дію податків та зборів засада загальності оподаткування не має силу обов'язковості до застосування, а законодавець управі реалізовувати податковий суверенітет держави на власний розсуд: передбачати платниками податків якомога ширше коло суб'єктів, чи, навпаки, оподатковувати лише певні специфічні види діяльності. Єдиною, однак дуже важливою умовою є дотримання при цьому інших податково-правових принципів й, передусім, засада рівності оподаткування та недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації.

Власне засада рівності оподаткування та недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації передбачена підпунктом 4.1.2 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України. До її нормативного змісту вітчизняним законодавцем вкладено вимогу забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу [1]. Цей дуже важливий і, як ми вже продемонстрували, суттєво необхідний для справедливого оподаткування, побудованого на верховенстві права, принцип має декілька аспектів, в яких він здатен реалізовуватись. Як вказує М.П. Кучерявенко принцип рівності включає декілька складових, серед яких: 1) безпосередня рівність усіх платників податків, що ставить їх в однакове положення стосовно податкового тягаря;

2) рівновага – дія податкового навантаження збалансовано за всією структурою економіки, що виключає диспропорції та забезпечує поступальний економічний розвиток; 3) рівнонапруженість – забезпечення однакового за напругою податкового тиску на всі складові об'єкта оподаткування, що робить не вигідним переведення окремих елементів однієї із частин вартості (наприклад, зарплати або доходу) в іншу (матеріальні витрати) як один із шляхів ухилення від оподаткування [5, с. 137]. Звідси ми бачимо, що рівність оподаткування стоїть на варті як законних приватних інтересів платників податків, так і публічного інтересу суспільства, що зайвий раз підкреслює особливу важливість цієї засади в усьому податково-правовому регулюванні.

Підпунктом 4.1.3 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України встановлено засаду невідворотності настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства [1]. Дану засаду звернено як до платників податків, так і до контролюючих органів, які у податкових відносинах зобов'язані неухильно дотримуватись приписів податково-правових норм. Безпосереднє застосування цієї засади відбувається при не бажаному розвитку податкових відносин, коли вже було скоєне порушення податкового законодавства і на етапі правозастосування виникає необхідність у захисті порушеного інтересу: або публічного – якщо свої обов'язки не виконали платники податків, або приватного – якщо права платників податків опинились порушеними внаслідок дії чи бездіяльності контролюючих органів.

Водночас треба звернути увагу, що настання податкової відповідальності для податкових резидентів та податкових нерезидентів може різнитися. По-перше, платники-резиденти несуть повну податкову відповідальність, а платники-нерезиденти – обмежену [5, с. 162]. По-друге, якщо платники податків доведуть свій статус та аргументують свої дії нормами міжнародно-правових договорів про усунення подвійного оподаткування, то тоді достатньою умовою визнання правомірним несплати податку в межах подат-

кової юрисдикції України буде слідування порядку, встановленому статтею 13 Податкового кодексу України, що регулює усунення подвійного оподаткування. Зокрема у пункті 13.5 цієї статті закріплено, що для отримання права на зарахування податків та зборів, сплачених за межами України, платник зобов'язаний отримати від державного органу країни, де отримується такий дохід (прибуток), уповноваженого справляти такий податок, довідку про суму сплаченого податку та збору, а також про базу та/або об'єкт оподаткування. Зазначена довідка підлягає легалізації у відповідній країні, відповідній закордонній дипломатичній установі України, якщо інше не передбачено чинними міжнародними договорами України [1].

Складно переоцінити значення наступної засади вітчизняного податкового законодавства, яка є, за своєю суттю, одною з основних гарантій платників податків при несенні та виконанні ними встановленого податкового обов'язку. Мова йде про встановлену підпунктом 4.1.4 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України презумпцію правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу [1].

Цей податково-правовий принцип відомий ще з часів римського права як *in dubio pro tributario*, тобто вирішення сумнівів на користь платників податків. Тим самим презумпція правомірності захищає права та законні інтереси платників податків у дусі верховенства права та одного з його аспектів – вимоги правової певності, визначеності. При цьому застосування такої вимоги у відносинах оподаткування має не менш двох своїх проявів. Як вказують Н.Є. Блажівська та Д.О. Гетманцев із посиланням на звіт «Права і обов'язки платників податків. Огляд правової ситуації в країнах ОЕСР», по-перше, відпо-

відно до права на визначеність платник повинен розуміти й передбачати наслідки своїх дій, зокрема сплачуючи податкові платежі. Продовженням цього підходу є принцип зрозумілих правил, за яким платник податків має розуміти податково-правову норму без надмірних зусиль. По-друге, платник повинен сплатити не більше, ніж визначено нормою права, тобто правильну суму податку з урахуванням належних йому пільг, відрахувань тощо [6]. Застосування цих засадничих положень покликане не допустити одностороннього застосування податкового законодавства на користь контролюючих органів, одночасно надаючи необхідний захист ключовим правам платника податків.

Цілком закономірно, що принцип *in dubio pro tributario* використовується й у практиці Європейського суду з прав людини. У тому числі його застосування стає необхідним, коли національне податкове законодавство – через вади законодавчої техніки – висуває суперечливі вимоги щодо сплати податків, тим самим порушуючи вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [7] щодо якості закону. В аспекті України одними з прикладів цієї ситуації є справи «Щокін проти України» [8] та «Серков проти України» [9]. Зокрема, в Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України» від 7 липня 2011 року вказується, що «відсутність необхідної передбачуваності та чіткості національного законодавства з такого важливого фіскального питання, яка призводила до його суперечливого тлумачення судом, порушує вимоги Конвенції щодо якості закону. У цьому контексті Суд не може не брати до уваги вимоги статті 4.4.1 Закону про погашення зобов'язань платників податків, який передбачає, що у разі якщо норма закону або іншого нормативного акта, виданого на основі закону, або якщо норми різних законів або нормативних актів дозволяють неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків платників податків і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків. Проте у цій справі державні органи обрали тлумачення національного законодавства,

менш сприятливе для платників податків, що призвело до стягнення податку на додану вартість із заявника. Вищезазначені міркування є достатніми, щоб надати Суду можливість дійти висновку, що втручання у майнові права заявника було незаконним у контексті статті 1 Першого протоколу» [9].

Застосовуватись презумпція правомірності рішень платника податків має як на стадії правореалізації, коли контролюючі органи мають погоджуватись із обчисленням платником його податкових зобов'язань (навіть якщо з декількох можливих правомірних варіантів своєї поведінки платник податків обрав найбільш сприятливий для нього), так і на стадії правозастосування у випадку неузгодження податкового зобов'язання і виникнення податкового спору. Саме виходячи з цих міркувань у частині другій статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено правило, відповідно до якого в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [10].

Підсумовує з цього питання суддя Вищого адміністративного суду України Н.Є. Блажівська, вказуючи, що принцип *in dubio pro tributario* повинен стати дієвим інструментом реалізації верховенства права в Україні. У разі виникнення спору між платником податків та державою суд не може відмовити громадянину в захисті лише через сумніви в правомірності його дій. Особливість розподілу тягаря доказування в адміністративних справах не дозволяє трактувати «сумніви» інакше, як неспроможність фіскального органу переконливо довести обґрунтованість та правомірність власних дій у спірних відносинах, тобто невиконання ним свого процесуального обов'язку. Натомість нездатність державного органу довести обґрунтованість та законність власних дій має стати підставою для надання захисту платнику податків, вина якого не була переконливо доведена перед судом, але аж ніяк не для відмови в такому захисті

[6]. Дійсно, саме права та законні інтереси платника податків, як найбільш слабкої сторони у податкових правовідносинах, підлягають особливо ретельному захисту з боку судових органів, що цілком відповідає статусу України як демократичної правової держави, у якій визнається та дії принцип верховенства права.

Разом із тим, слід визнати, що наявність у національному податковому законодавстві двоєчитань та суперечностей аж ніяк не покращує врегульованість податкових відносин та досягнення їх першочергової мети – наповнення бюджетів достатнім рівнем податкових надходжень. Так само недосконалість податкового законодавства перешкоджає реалізації засади фіскальної достатності, адже в таких умовах учасники податкових відносин будуть витрачати свої зусилля на тлумачення податково-правових норм та з'ясування справжнього обсягу своїх прав та обов'язків, замість того щоб узгоджено сприяти виконанню кожним своїх головних завдань та функцій. Тому покращення якості вітчизняного податкового законодавства, використаної в ньому юридичної техніки є одним із найбільш оптимальних шляхів реалізації як верховенства права у податкових відносинах, так і засади фіскальної достатності.

Безпосередньо засада фіскальної достатності встановлена пунктом 4.1.5 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, відповідно до якого встановлення податків та зборів має відбуватись з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями [1]. Варто зазначити, що застосування даної засади пов'язано із усіма окремими складовими принципу верховенства права. При цьому чи не найбільшу роль відіграє аспект пропорційності переслідуваної мети – наповнення податковими надходженнями бюджетів, та використовуваних правових засобів – системи оподаткування та окремих правових механізмів податків та зборів національної податкової системи.

Головний адресат даного принципу – вітчизняний законодавець та інші органи державної влади та місцевого самоврядування, які наділені правом законодавчої

ініціативи та уповноважені на введення в дію податків і зборів, а також основні учасники бюджетного процесу. Усі вони мають у своїй діяльності виходити з того, що для запланованих бюджетних витрат має бути наявним необхідний обсяг бюджетних надходжень, що переважно формується за рахунок податкових коштів, тому вирішення завдань бюджетно-правового регулювання стає неможливим без врахування особливостей податкових відносин. Ефективність же останніх зумовлюється багатьма іншими чинниками, у тому числі згаданою якістю податково-правового регулювання, розвитком економічних відносин, врахуванням та забезпеченням прав та законних інтересів платників податків тощо.

Враховуючи це інші засади податкового законодавства України також впливають на реалізацію принципу фіскальної достатності. Так, група засад, що використовуються при встановленні податків та зборів, покликані сформувати працездатні правові механізми податків. Засади, що використовуються на етапі безпосередньої правореалізації, мають забезпечити максимально ефективну дію податково-правових механізмів та безперебійне надходження запланованих обсягів податкових коштів до бюджетів. У свою чергу, засади групи податкового правозастосування беруть участь у гармонізації податкових відносин та у випадках виникнення податкових правопорушень повертають їх до правомірної площини. Тільки у сукупній дії цих засад та усього механізму правового регулювання податкових відносин забезпечується повноцінний рівень надходжень податків та податкових зборів до державного та місцевих бюджетів.

Засада соціальної справедливості, що передбачена підпунктом 4.1.6 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, покликана гарантувати, щоб установлення податків та зборів відбувалось відповідно до платоспроможності платників податків [1]. Багато у чому цим враховується більш загальний принцип співмірності оподаткування, а також реалізується засада економічної обґрунтованості оподаткування – в частині оцінки податкоспроможності платників. Як вказує М.П. Кучерявенко, засада соціальної

справедливості «реалізується через реальне оподаткування й відображає демократизм державного ладу, цінності державного устрою. При цьому важливо, яка частина доходу платника перераховується у вигляді податку, наскільки об'єктивно розподіляється тягар податків серед різних груп і верств суспільства і, звичайно, на що витрачаються зібрані податки» [5, с. 138–139]. Водночас, слід наголосити, що засада соціальної справедливості є лише частиною вимоги справедливості правового регулювання, що висувається принципом верховенства права. При цьому, як вже вказувалось, справедливість у сфері оподаткування багато у чому досягається імплементацією засади рівності у оподаткуванні.

Підпунктом 4.1.7 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України визначено засаду економічності оподаткування – установлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування [1]. Цю засаду орієнтовано до законодавця, а також місцеві представницькі органи, уповноважені на введення в дію місцевих податків і зборів, з метою того, щоб забезпечити ефективність усіх елементів вітчизняної податкової системи, коли кожен з існуючих податків і зборів повноцінно сприятиме досягненню мети фіскальної достатності податково-правового регулювання. Особливо це було актуально на початку зародження національної податкової системи України, яка з радянських часів успадкувала багато неефективних, застарілих або відверто бюрократичних податків та податкових зборів. Наразі ж, ці питання вже у своїй більшості є вирішеними, а податкова система України є оптимізованою до семи загальнодержавних та чотирьох місцевих податків та зборів [1]. Хоча, все рівно, слід визнати, що для податків з числа місцевих залишається відкритим питання їх ефективності та самодостатності для фінансування витрат місцевих бюджетів, а останні ще залишаються повністю залежними від відрахувань з загальнодержавних податків та зборів та міжбюджетних трансфертів.

Своєрідним доповненням до принципу рівності у оподаткуванні слугує засада

нейтральності оподаткування, що передбачена підпунктом 4.1.8 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України та встановлює, що установлення податків та зборів має відбуватись у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків [1]. Окрім цього, ця засада зачіпає й питання надання податкових пільг, які за загальновизначеними стандартами правового регулювання оподаткування можуть передбачатись лише однорідним групам платників податків, а не встановлюватись індивідуально для окремих суб'єктів. Приклади порушення цих вимог можна спостерігати у російському податковому законодавстві, де в низці правових механізмів податків вказано на конкретні юридичні особи Зокрема, у пункті четвертому статті 246 Податкового кодексу Російської Федерації вказано, що платниками федерального податку на прибуток організацій не визнаються «FIFA (Federation Internationale de Football Association) і дочірні організації FIFA, зазначені у Федеральному законі «Про підготовку та проведення в Російській Федерації чемпіонату світу з футболу FIFA 2018 року, Кубка конфедерацій FIFA 2017 року і внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації» [11]. Звісно, запровадження подібних преференційних режимів оподаткування не тільки порушує принцип рівності та справедливості, а й не дозволяє повноцінно реалізуватись засаді фіскальної достатності, одночасно сприяючи розробці схем для ухилення від сплати податків з боку інших платників податків.

Важливе завдання не тільки у відносинах оподаткування, а й усьому фінансово-правовому регулюванню покладається на засаду стабільності, що закріплена підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України. Відповідно до неї зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситись пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватись протягом бюджетного року [1]. З даного приводу М.П. Кучерявенко зазначає, що «принцип стабіль-

ності передбачає стабільність на двох рівнях: а) платника – у цьому випадку він зникає, пристосовується до податкових важелів, знаходить найбільш вигідне застосування своїм здатностей і коштів; б) податкового органу – у цій ситуації створюються чіткі механізми обліку, контролю, закріплені форми документації, інструкції» [5, с. 140]. Дійсно, засада стабільності у оподаткуванні має безпосереднє відношення до передбачуваності, чіткості та зрозумілості податково-правового регулювання, що продиктовані вимогами принципу верховенства права, і кожній стороні податкових відносин – особливо платникам податків – потрібен час для врахування у своїй діяльності нових умов оподаткування. В цих обставинах засада стабільності одночасно стосується як етапу встановлення та введення в дію податків та зборів, так і безпосередньої правореалізації запроваджених правових механізмів податків, а будь-яка спонтанна зміна умов оподаткування буде розривати триваючі податкові відносини та діяти як зворотна сила закону.

Крім цього, стабільність у оподаткуванні важлива й з огляду на тісну взаємозв'язаність податкових та бюджетних відносин та є одним із аспектів збалансованості бюджетів. Саме тому надто швидка зміна умов оподаткування не допускається, і відповідно до частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, якщо законом передбачається зменшуються надходження податків до бюджетів і він приймається не пізніше 15 липня року, що передує плановому, то цей закон вводиться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; якщо ж такий закон приймається після 15 липня року, що передує плановому, то він вводиться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим [12]. Це наочно демонструє зв'язок принципу стабільності податкового законодавства та вимоги фіскальної достатності.

Положенням підпункту 4.1.10 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України закріплено засаду рівномірності та зручності сплати, що являє собою вимогу встановлення строків сплати податків та зборів, виходячи із необхідності забезпе-

чення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками [1]. У цій засаді, що передусім звернута до законодавця, однак що також підлягає й застосуванню під час безпосередньої правореалізації податково-правових норм, одночасно відображено декілька аспектів як принципу верховенства права, так і балансу публічного та законних приватних інтересів в оподаткуванні.

З принципу верховенства права походить вимога чіткості та зрозумілості податкового закону, а також співмірності мети та використовуваних для цього засобів. У свою чергу, з засади балансу інтересів у оподаткуванні має витоки одночасне врахування позиції платника податків (зручність сплати) та держави (своєчасність сплати). Саме тому, для спрощення завдання платника податків з виконання його податкових обов'язків, обчислення та сплата податку може законодавчо доручатись податковим агентам (наприклад, у податку на доходи фізичних осіб) або взагалі проводитись контролюючим органом (як-от у випадку з місцевим податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки). При цьому ми знову бачимо тісну співпрацю даної засади та принципу фіскальної достатності, коли має бути забезпечено, щоб податок надійшов до бюджету своєчасно та у повному розмірі.

Завершує систему законодавчо закріплених засад податкового законодавства України принцип єдиного підходу до встановлення податків та зборів, що має своїм змістом визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку [1]. Цим гарантується встановлення та введення в дію лише тих податків та зборів, що мають усі визначені пунктом 7.1 статті 7 Податкового кодексу України, обов'язкові елементи податку: 1) платника податку; 2) об'єкт оподаткування; 3) базу оподаткування; 4) ставку податку; 5) порядок обчислення податку; 6) податковий період; 7) строк та порядок сплати податку; 8) строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку [1]. Важливість імплементації цієї засади обумовлена необхідністю спрощення та уніфікації національного податкового законодавства

з одночасним підвищенням ефективності податкових механізмів, фактично надаючи перелік тих елементів, яким має відповідати законно встановлений податок. Разом із цією засадою повноцінно можуть діяти й засади загальності оподаткування, а також невідворотності настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства. А врешті-решт, встановлені з дотриманням цієї засади податки стають основою для задоволення потреб бюджетів у податкових надходженнях, чим засада фіскальної достатності досягає своєї мети.

Висновки і пропозиції. Таким чином, ми розглянули усю систему засад чинного податкового законодавства України та продемонстрували взаємозв'язок її елементів між собою. Одне з визначальних місць при цьому займає засада фіскальної достатності, яка передусім спрямована на етап встановлення податків та зборів, однак при цьому створює системні зв'язки майже з будь-якою іншою засадою оподаткування. Так само, через засаду фіскальної достатності утворюється необхідний зв'язок між окремими податковими механізмами, усією податковою системою та метою їх функціонування – податковими коштами як головного джерела фінансування бюджетних видатків. Це дозволяє реалізуватись загальній вимозі пропорційності між засобами та метою податково-правового регулювання, що виходить з основоположного принципу верховенства права.

Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230. – С. 2.
2. Загальна теорія держави і права : [підручник] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
3. Демин А.В. К вопросу об общих принципах налогообложения / А.В. Демин // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 54–62.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Кучерявенко М.П. Податкове право України : [підручник] / М.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2012. – 528 с.
6. Блажівська Н.Є. До платника – з повагою. Як застосовується принцип *in dubio pro tributario* в умовах сучасної демократії / Н.Є. Блажівська, Д.О. Гетманцев // Закон і бізнес. – 2016. – № 7. – С. 3–5.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» від 10 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_858.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України» від 7 липня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/file/25055>.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747 IV // Голос України. – 2005. – № 158. – С. 2.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165.
12. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – С. 1778. – Ст. 572.

Черный А. А. Принцип фискальной достаточности в системе основных принципов налогового законодательства Украины

Статья посвящена исследованию принципа фискальной достаточности и определения его взаимосвязей с другими принципами налогового законодательства Украины. Проведена классификация принципов налогового законодательства Украины и выявлена специфика их взаимодействия между собой. Указано на интегративные свойства принципа фискальной достаточности в правовом регулировании налоговых и бюджетных отношений.

Ключевые слова: основы налогового законодательства Украины, принцип фискальной достаточности, налоговая обязанность, налоговые отношения.

Chorny O. The principle of fiscal adequacy in the system of the main foundations of tax legislation of Ukraine

The article is devoted to analysis of the principle of fiscal adequacy and determination of its interconnections with other principles of the tax legislation of Ukraine. The classification of the foundations of tax legislation of Ukraine is given and the specificity of their interaction between each other is revealed. It is indicated at the integrative properties of the principle of fiscal adequacy in the legal regulation of tax and budget relations.

Key words: foundations of tax legislation of Ukraine, principle of fiscal adequacy, tax duty, tax relations.

.....

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

.....

УДК 343.148:338.982

В. В. Федчишина

кандидат економічних наук,
професор кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗНАНЬ ПІД ЧАС РОЗКРИТТЯ ФІНАНСОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання поняття і сутності організаційно-правових аспектів використання спеціальних економічних знань у розрізі правової науки та теорії судово-економічної експертизи. Для вирішення експертних задач запропоновано порядок вирішення організаційних проблем для реалізації завдань з організації судово-економічної експертизи. Обґрунтовано необхідність формування єдиного наукового підходу до організаційного процесу проведення судово-економічної експертизи, до формування завдання в клопотанні судового експерта-економіста, розглянуто типові ознаки недоліків формування результатів у висновку судового експерта-економіста.

Ключові слова: спеціальні економічні знання, задачі судово-економічної експертизи, клопотання судового експерта-економіста, недоліки формування висновку.

Постановка проблеми. Віддаючи належне вченим, які внесли суттєвий вклад в розробку окремих організаційно-правових аспектів використання спеціальних економічних знань у розкритті правопорушень у сфері економіки, варто відзначити, що їх дослідження є різноаспектними і здебільшого не містять повних, а, деколи і вірних уявлень про використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем теорії і практики використання спеціальних економічних знань із врахуванням їх значимості для процесу виявлення і розслідування присвятили наукові праці О.Ф. Вакуленко, В.М. Рогоза, Н.І. Клименко, В.Т. Рожнова, С.С. Чернявський, М.С. Цуцкірідзе Ю.Т. Янюк та багато інших вчених.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та прикладних досліджень сучасного стану правового регулювання і єдиного наукового підходу до організаційного процесу використання спеціальних економічних знань при розкритті фінансових правопорушень запропонувати напрями їх вирішення. Це дасть змогу підвищити рівень результатів експертного економічного дослідження, що має суттєве значення для наукової і практичної діяльності в розкритті економічних правопорушень.

Виклад основного матеріалу. У правовій культурі вирішенню задач може сприяти отримання доказів.

М.В. Салтевський у довготривалих дискусіях про статус криміналістики, погоджуючись з думкою Р.С. Белкіна (1967), зазначає, що криміналістика – це наука про закономірності механізму злочину,

виникнення джерел інформації про злочин і його учасників, закономірності збирання, дослідження, оцінки та використання доказів [1, с. 15].

Вже на межі XIX–XX сторіч американський суддя Дернд Хенд заявив: «Для кожного безспірно, що необхідно скористатися правом використовувати спеціальні знання, і це дасть можливість ефективного сприянню вирішення спорів» [2, с. 54]. Використання спеціальних знань є широко поширеним явищем у житті сучасного суспільства.

Поняття «спеціальні знання» не можна ставити в залежність від знань і вмінь конкретних осіб. Коли розглядається обставини предмета доказування, тобто фактичних обставин, які мають кримінально-правове та процесуальне значення, поняття «спеціальні» є певним протиставленням поняттю «загальні».

Зміст «спеціальних знань» не варто визначати, протипоставляючи їх загальноновідомим і загальнодоступним знанням.

Розмежовуючи поняття загальних та спеціальних знань, по суті, визначаються критерії необхідності в спеціальних знаннях, що, відповідно до норм кримінального процесуального законодавства України, в більшості випадків визначається на розсуд особи, в якій виникає потреба в залученні таких знань – у слідчого, прокурора, слідчого судді, судді.

За допомогою наукових методів дослідження різних об'єктів судово-експертна діяльність передбачає вирішення складних завдань.

Основною характеристикою результатів експертного дослідження є його достовірність, тобто наукова обґрунтованість і підтвердження відповідними експертними доказами. Термін «висновок експерта» – це один із найбільш досліджуваних і до кінця не пояснених понять, обговорень в теорії – і в філософії, і в науковій, і в правовій, і в криміналістичній і в процесуальній літературі.

Висновок, який не можна визнати достовірним, не лише не має жодної цінності для ініціатора його призначення, але є дезінформуючим джерелом інформації в процесі дослідження результатів фінансово-господарської діяльності.

Відповідно до кримінального процесуального законодавства України судово-експертиза – це проведення експертом за дорученням органів досудового розслідування чи суду спеціальних досліджень в окремих галузях науки, техніки, мистецтва, ремесла, результати дослідження яких сформовані у висновках експерта.

Проведений аналіз різних джерел наукового і методичного характеру свідчить про домінуючі положення судово-економічної експертизи у формуванні доказової бази протиправних економічних правопорушень.

Правопорушення у сфері економічної діяльності є великою групою діянь, які різняться за способами їх вчинення, комплексом індивідуальних, неповторних ознак, характером суспільної небезпеки і ступенем тяжкості.

Дослідження проводиться особою, що має спеціальні економічні знання, при дотриманні встановлених правил – алгоритму дій експерта. Експерту-економісту під час формулювання гіпотез перш за все необхідно спиратися на наукові знання за спеціальністю бухгалтерського обліку і аудиту.

Узагальнення практики і аналіз сучасного проведення судових експертиз, і економічних зокрема, дає можливість детальнішого вивчення змісту всіх стадій та етапів, починаючи з моменту підготовки до призначення експертизи і закінчуючи оцінкою отриманого висновку експерта, визнання його доказом по справі.

Судова економічна експертиза – це єдиний спосіб отримання одного з найбільш вагомих доказів у розслідуванні економічних правопорушень – висновків експерта-економіста.

Судово-економічна експертиза представляє самостійний клас експертних досліджень. У рамках цього класу прийнято виділяти експертизу бухгалтерського та податкового обліку, фінансово-господарської діяльності та фінансово-кредитних операцій.

Як підвиди одного класу експертизи, вони взаємопов'язані між собою і нерідко мають спільний об'єкт (матеріалізований вираз економічної інформації), однак відрізняються за предметом, метою і ме-

тодами, а також сукупністю спеціальних знань, необхідних для вирішення питань, які виникають по справі.

Якість висновку експерта-економіста залежить від багатьох факторів.

Процесуальним законодавством визначено: юридичною підставою проведення судово-економічної експертизи є процесуальний документ – постанова або ухвала, винесена особою, яка призначає її проведення.

Предметом експертизи можуть бути спеціальні питання, які відносяться до певної галузі знань.

Найбільш важливою залишається проблематика вирішення експертних задач.

Формування експертного завдання – питань, які ставляться на вирішення експерта – завжди є відносним і залежить від обставин, умов, багатьох факторів, більшість із яких можуть бути цілком скритим або малозначимими.

Помилки під час формування експертних завдань непоодинокі призводять до ситуації, коли, з однієї сторони, ці досягнення використовуються на користь людству, а з іншої, – їх застосування зловмисниками багаторазово ускладнює слідові картину правопорушення.

Характер питань, які ставляться на вирішення експерту-економісту, в кожному випадку є різним. Він залежить від особливостей справи і специфіки досліджуваних експертом-економістом об'єктів. Завдання визначають межі експертного дослідження, і від правильності поставлених питань, обсягів наданих об'єктів дослідження залежить повнота і терміни проведення судово-економічної експертизи.

Позитивною є думка Дж. Сідака, що суд повинен доручати експертам з економічних питань проведення дослідження конкретно визначеного обмеженого кола завдань [3, с. 359].

Загальноновизначено, що під час вирішення завдань слід керуватися системою правил – алгоритмом проведення дослідження згідно з відповідною експертною методикою.

При цьому необхідно виходити з того, що завдання:

1) не повинні виходити за межі компетенції конкретного виду (підвиду) експер-

тизи, наприклад, якщо для їх вирішення потрібні спеціальні економічні знання;

2) повинні бути конкретними і стосуватися лише тих сторін і господарських, економічних операцій, в яких особа, що призначила експертизу, відчуває необхідність в допомозі;

3) повинні викладатися в логічній і хронологічній послідовності;

4) слідова картина економічних правопорушень, як об'єкт дослідження, потребує всебічного підходу до вивчення документів бухгалтерського обліку про операції і факти, які відносяться до вирішуваних експертизою питань.

На думку О.Ф. Вакуленка, особливістю економічних злочинів є їх прихований характер, неочевидність відповідних суспільно небезпечних дій. Причому особливою складністю вирізняється встановлення доходів, одержаних злочинним шляхом; параметрів здійснення забороненої законом економічної діяльності; фальсифікацій у документах бухгалтерського обліку та звітності тощо. Така складність зумовлена, зокрема, тим, що в слідовій картині конкретного економічного кримінального правопорушення (в її явній складовій частині, тобто те, що може бути зафіксовано під час огляду документів), як правило, відображається не весь процес об'єктивної сторони цього правопорушення. Відповідно, значна частина ознак складу конкретного кримінального правопорушення у сфері господарської діяльності може бути встановлена лише в результаті проведення відповідних спеціальних досліджень і судових експертиз [4, с. 8].

Дослідження документів бухгалтерського обліку дозволяє експертам використовувати облікові дані в якості інструменту для дослідження фінансово-господарських операцій.

У кримінальному провадженні документи як докази можуть використовуватися за умови дотримання вимог кримінального процесуального закону до їх форми та змісту, тобто їх належності й допустимості. За частиною 1 статті 99 Кримінального процесуального кодексу України документом у кримінальному процесі є матеріальний об'єкт, спеціально створений із метою

збереження інформації, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, котрі можуть бути використані як докази факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження.

Суттєвим є спосіб надання експерту-економісту об'єктів дослідження речових доказів. Усі первинні бухгалтерські документи – накладні, касові ордери, виписки з банківських рахунків, рахунки-фактури, цінні папери, а також реєстри бухгалтерського обліку, журнали-ордери, податкові декларації, фінансова звітність – повинні передаватися на дослідження сформованими в томи справи в прошитому і пронумерованому вигляді. Для надання висновку використовуються інші матеріали справи – джерела інформації, надані органами досудового розслідування, слідчим суддею або судом.

Акт документальної перевірки і ревізії є джерелом доказів і належить до інших документів. Відповідно до порушень, зазначених в акті перевірки, слідчим встановлюються фактичні дані, що мають значення для кримінального провадження, які є підставою для доведення фактів злочинної діяльності.

Акт документальної перевірки і ревізії стає джерелом доказів лише тоді, коли він долучений до матеріалів кримінального провадження, а фактичні дані, зазначені як порушення, мають значення доказів тільки після встановлення їх слідчим за допомогою зібраних у повному обсязі матеріалів і використовуються під час досудового розслідування. У процесі проведення перевірки або ревізії збираються матеріали, в яких відображено правопорушення, встановлюються дані, що можуть мати значення для доказування. Зміст акта документальної перевірки або ревізії і термін, за який проводяться ревізійні дії, залежить виключно від поставленого завдання.

Оцінку зібраним доказам дає слідчий. У випадку необхідності використання спеціальних знань призначається судова економічна експертиза.

Фактичними підставами призначення судово-економічної експертизи, на думку С.С. Чернівського і М.С. Цуцкірідзе, є:

1) необхідність дослідження питань, що потребують використання спеціальних знань експерта-економіста;

2) недоброякісне (неповне, неправильне) проведення документальної ревізії, що підтверджується матеріалами кримінального провадження, висновками повторних ревізій;

3) заявлене обґрунтоване клопотання підозрюваного про призначення судово-економічної експертизи;

4) висновки інших експертів свідчать про необхідність проведення судово-економічної експертизи [5, с. 124].

Експерт-економіст не вправі самотійно вилучати документиву суб'єктів господарювання, як і проводити ревізійні дії.

Наступним етапом, на якому здійснюється взаємодія між особою, яка призначила проведення експертизи, і судовим експертом, є стадія проведення експертизи. На цій стадії основною формою спілкування є заяви клопотань: якщо матеріалів недостатньо для вирішення поставлених завдань, експерт вправі заявляти клопотання про надання додаткових об'єктів дослідження – речових доказів, документів.

Тобто клопотання судового експерта-економіста є формулюванням завдання щодо надання додаткових документів, конкретизації наданих на дослідження матеріалів. А це призводить до збільшення термінів проведення експертизи, до затягування досудового розслідування і розгляду матеріалів кримінального провадження в суді.

У клопотанні зазначається термін його задоволення. Під час прийняття рішення про задоволення клопотання суд доручає сторонам по справі надати необхідні матеріали експерту. Додатково надані сторонами об'єкти спочатку повинні бути долучені до матеріалів справи, і лише після цього особою, яка призначила експертизу, передані експерту на дослідження.

Не задоволення клопотання може слугувати підставою для складання повідомлення про неможливість надання висновку.

Експерт повинен бути здатним висвітлити всі обставини, умови і прийняти їх до уваги в процесі проведення дослідження.

Як свідчить практика, типовими ознаками недоліків формування результатів дослідження наданих об'єктів і дослідницької частини висновку експерта в області судово-економічної експертизи є:

1) невідповідність редакції нормативних правових документів, які регламентують досліджувану фінансово-господарську операцію, або втрата їх чинності;

2) невірне застосування норм нормативних документів;

3) помилково обрана експертна версія, коли перекручуються відомості про реальний зміст господарських операцій, а дослідження побудовано по відібраних матеріалах справи;

4) відсутність у дослідницькій частині інформації щодо застосування методів і способів проведення дослідження;

5) нагромадження дослідницької частини цитатами з нормативно-правових актів, документів, показів сторін, які не стосуються змісту фінансово-господарської операції;

6) недотримання або перекручення змісту методик або методичних рекомендацій проведення судово-економічних експертиз;

7) складне, неоднозначне і нечітке викладення процесу експертного дослідження;

8) використання раніше проведеного дослідження в якості шаблону під час проведення подібних досліджень без урахування індивідуальних особливостей і суттєвих відмінностей кожного експертного завдання, без додаткового експертного аналізу;

9) методичні або технічні неточності або помилки у виборі відомостей із первинних облікових документів для формування зведених розрахунків, реєстрів і додатків;

10) допущення граматичних, стилістичних або арифметичних помилок, описок або неточностей;

11) об'єднане викладення змісту і результатів дослідження, відсутність відповідей на кожне питання експертного завдання;

12) правова кваліфікація фактів господарської діяльності під час проведення судово-економічної експертизи;

13) недотримання меж повноважень і компетенції судового експерта-економіста.

Тобто процес використання спеціальних економічних знань при розкритті фінансових правопорушень є доволі специфічним.

Вміння експерта виділити головне в отриманих результатах відповідно до методичних вказівок, проведення глибокого і об'єктивного аналізу і синтезу результатів, отриманих при дослідженні, «правильне абстрактно-логічне мислення, обґрунтоване знаннями законів діалектичної логіки» [6, с. 27] можуть забезпечити науковий цілісний погляд на досліджувану проблему.

Необхідність у залученні фахівців неюридичного профілю виникає тоді, коли власні можливості, знання, доступні методи й технічні засоби пізнання суб'єкта такої діяльності, навички застосування таких засобів та методів виявляються недостатніми для ефективного збирання, аналізу, оцінки й використання інформації, встановлення конкретних фактів, виявлення прихованих зв'язків, властивостей, ознак досліджуваних об'єктів, виконання інших завдань [7].

Якщо питання не відносяться до предмету судово-економічної експертизи, також складається повідомлення про неможливість надання висновку судовим експертом-економістом.

Недопустимим є вирішення питань правового характеру, які передбачають кваліфікацію злочинних дій, виявлення ознак, кваліфікуючих окремі факти як протиправні дії, давати юридичну оцінку діям або бездіяльності осіб або трактувати законодавчі норми.

Вирішення цих питань є виключною компетенцією правозастосування.

Експерт-економіст, використовуючи економічні знання в галузі бухгалтерського обліку, фінансово-господарської діяльності, фінансово-кредитних операцій, ще використовує і закони логіки як у процесі дослідження, так і на завершальній фазі експертизи – під час складання висновку.

Звернення до законодавчих, методичних, довідкових матеріалів або офіційних сайтів судово-експертних установ не завжди є достатнім. У таких джерелах здебільшого надається загальна інформація, наводяться приклади типових питань, і не можуть враховуватися обставини конкретної справи, вид об'єктів дослідження, обсяги матеріалів або інші особливості, які, в переважній більшості, є суттєвими.

Наукова парадигма не може бути регламентована законодавчо.

Методи, способи, прийоми експертного економічного дослідження не мають законодавчої регламентації. Відповідно, висновок експерта, в якому сконцентовано наукове дослідження, по своїй суті не може бути в цілому чітко і однозначно нормативно визначено і формалізовано. Відповідними нормами законодавчих актів регламентовано лише структурний порядок проведення експертизи і зміст висновку.

Висока актуальність, теоретична значимість і недостатня розробленість під час вирішення проблем проведення судово-економічних експертиз є визнанням доцільності вирішення задач із розробки положень і концептуальних рішень для функціонування системи економічної експертизи на якісно новому теоретико-методологічному рівні.

Судова економічна експертиза є застосуванням спеціальних знань не в будь-якій формі, а тільки у формі наукового дослідження. Кожний судовий експерт-економіст, використовуючи свої наукові знання, несе кримінальну і адміністративну відповідальність за проведення дослідження і загальні сформовані висновки.

Судова економічна експертиза є самостійною процесуальною формою отримання нових і перевірки наявних доказів, необхідних для забезпечення фінансового розвитку суспільства й держави.

Сутність судово-економічної експертизи полягає в дослідженні обізнаною особою – судовим експертом-економістом – наданих у розпорядження матеріальних об'єктів, джерел інформації з метою встановлення фактичних даних, які мають суттєве значення для вірного вирішення справи.

Застосування спеціальних економічних знань визначається тими питаннями і задачами, які вирішує судово-економічна експертиза, методами, які використовуються для вирішення поставлених перед експертом задач.

Економічний розвиток України розширює сферу застосування економічної експертизи в різних галузях фінансової і госпо-

дарської діяльності. Практика свідчить, що проведення економічних експертиз сприяє об'єктивному розслідуванню і вирішенню справ про економічні правопорушення.

Основні теоретичні положення судово-економічної експертизи розроблялися протягом 60-80 років XX століття і, враховуючи суттєві зміни, потребують актуалізації і адаптації до існуючих практичних експертних задач.

Висновки. На основі системного і логічного підходів у статті обґрунтовано необхідність формування єдиного наукового підходу для реалізації задач експертизи організації судово-економічної експертизи.

Сформовано єдиний науковий підхід до організаційного процесу судово-економічної експертизи.

Аргументовано типові ознаки недоліків дослідження наданих об'єктів і формування результатів дослідження, що має суттєве значення для наукової і практичної діяльності.

Розробка окремих ключових аспектів процесуальної сутності підвищення якості спеціальних економічних знань під час розкриття фінансових правопорушень, кола вирішуваних задач відіграє важливу роль у визначенні їх місця і ролі для подальшої розробки теоретичних основ.

Список використаної літератури:

1. Салтевський М.В. Криміналістика (в сучасному вигляді) / М.В. Салтевський. – К., 2005.
2. Hand Learned. Historical and Practical Considerations Regarding Expert Testimony. Harvard Law Review 1901 (вип. 15 (№40)).
3. J. Gregory Sidak, Court-Appointed Neutral Economic Experts, J. COMPETITION L.&ECON. 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.criterioneconomics.com/docs/economists-as-arbitrators.pdf>.
4. Вакуленко О.Ф. Використання спеціальних економічних знань під час досудового розслідування кримінальних правопорушень / О.Ф. Вакуленко // Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві : матеріали міжвідомчого наук.-практ. семінару, Київ, 30.06.2016, Нац. акад. внутр. Справ. – 138 с.

5. Чернявський С.С., Цуцкірідзе М.С. Актуальні проблеми призначення судово-економічних експертиз та документальних рвізій у кримінальному провадженні / С.С. Чернявський, М.С. Цуцкірідзе // Актуальні питання використання можливостей позапланових документальних ревізій та інших перевірок у кримінальному судочинстві : матеріали міжвідомчого наук.-практ. семінару, Київ, 30.06.2016, Нац. акад. внутр. Справ. – 138 с.
6. Ромашов А.М. Судебно-бухгалтерская экспертиза в суде / Л.И. Георгиев, А.М. Ромашов. – М. : ВНИИСЭ, 1976. – 120 с. – (В помощь судьям).
7. Янюк Ю.Т. Проблеми використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів у сфері економічної діяльності / Ю.Т. Янюк // Питання сучасної науки та освіти : матеріали наук. конф. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/yanyuk-yut-problemi-vikoristannya-spetsialnih-znan-prirozsliduvanni-zlochiv-u-sferi-ekonomichnoyi-diyalnosti/>. – Назва з екрана.

Федчишина В. В. Организационно-правовые аспекты использования специальных экономических знаний при раскрытии финансовых правонарушений

В статье рассмотрено понятие и сущность организационно-правовых аспектов использования специальных экономических знаний в разрезе правовой науки и теории судебно-экономической экспертизы. Для решения экспертных задач предложен порядок решения организационных проблем для реализации задач по организации судебно-экономической экспертизы. Обоснована необходимость формирования единого научного подхода к логанизационному процессу проведения судебно-экономической экспертизы, к формированию задания в ходатайстве судебного эксперта-экономиста, рассмотрены типовые признаки недостатков формивания результатов в заключении судебного эксперта-экономиста.

Ключевые слова: специальные экономические знания, задачи судебно-экономической экспертизы, ходатайство судебного эксперта-экономиста, недостатки формирования экспертного заключения.

Fedchyshyna V. Organizational-legal aspects of the use of special economic knowledge in the disclosure of financial violations

This article considers the concepts and essence of the organizational and legal aspects of the use of special economic knowledge in the context of legal science and the theory of forensic economic expertise. To solve expert problems, the procedure of the decision of organizational problems for the realization of tasks of organization of forensic-economic expertise is offered. The necessity of forming a unified scientific approach to the organizational process of conducting forensic economic examination is substantiated for the formation of an expert task in the petition of a forensic expert-economist was suggested. Typical signs of shortcomings in the formation of results in the conclusion of a judicial expert-economist. The article substantiates the necessity of forming a unified scientific approach to the organizational process of forensic economic expertise. The typical signs of the shortcomings of the research of the objects provided and the formation of the results of the research, which is essential for scientific and practical activity, are substantiated.

Key words: special economic knowledge, tasks of forensic examination, interrogation of forensic expert-economist, lack of formation of expert opinion.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 378.1

Ю. М. Атаманчук

доктор педагогічних наук, доцент
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

У статті автором здійснено аналіз теоретичних аспектів формування механізмів, за допомогою яких здійснюється вплив держави на процеси реформування системи управління вищою освітою в Україні. Підкреслено роль і необхідність упровадження наукових результатів в освітні стандарти, що сприятимуть не тільки удосконаленню навчально-виховного процесу, але й подоланню перешкод у роботі ВНЗ.

Ключові слова: вища освіта, державне регулювання, вищі навчальні заклади, конкуренція, механізми державного управління, управління вищою освітою.

Постановка проблеми. У системі вищої освіти нині відбуваються перетворення, які пов'язані з постійною адаптацією до змінних умов зовнішнього середовища.

Система вищої освіти проникає в усі сфери життя людини, а найчастішим є її зв'язок із розвитком ринку праці держави. Необхідною умовою є якісна перебудова системи державного регулювання в освітній сфері, яка передбачає застосування сучасних методів і концепцій державного управління.

Значна частина проблем у системі вищої освіти спричинена економічними чинниками, постійними політичними кризами та неспроможністю органів державної влади своєчасно приймати ефективні управлінські рішення.

Регулювання вищої освіти як одна з функцій управління освітнім сектором розглядається як спосіб досягнення визначених державою соціально-економічних цілей шляхом науково обґрунтованого впливу на систему вищої освіти.

Ефективне управління освітою – запорука процвітання освітньої галузі, а освіта є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального й економічного розвитку держави і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певну увагу питанням управління освітою приділяли В. Андрущенко, Ю. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Беззубко, В. Бобров, В. Кремінь, В. Лутай, В. Луговий, В. Майборода та ін. Проте ринкові умови функціонування вищої освіти вимагають напрацювання нових механізмів діяльності держави у сфері управління вищою освітою.

Мета статті – здійснити науковий аналіз державного управління в галузі вищої освіти та шляхи її вдосконалення.

Завданнями є:

- проаналізувати класифікацію методів державного управління в освітній сфері;
- визначити стратегічні завдання держави у забезпеченні розвитку системи вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. У галузі освіти механізм управління являє собою процес узгодженого впливу суб'єктів управління на галузь освіти.

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається двома складниками:

- неспроможністю ринку надати послуги в повному обсязі та певної якості;
- відмовою від «жорсткого» адміністративного управління системою вищої освіти.

Регуляторна діяльність держави може реалізовуватись на етапах планування, мотивування, організування та включає регламентацію й упорядкування соціально-економічних процесів у сфері вищої освіти, спрямування їх у певних напрямках відповідно до визначених цілей і пріоритетів, усунення суперечностей, перешкод, відхилень шляхом відповідних заходів. Цілі і принципи державного регулювання освітньої діяльності впливають із загальнодержавної політики і її складової частини – гуманітарної політики [1, с. 6].

Однак державне регулювання системи вищої освіти має починатися з визначення стратегії розвитку вищої освіти.

Пріоритетами вищої освіти на сучасному етапі визначено:

- забезпечення рівного і справедливого доступу до якісної освіти;
- створення нової моделі економічної діяльності ВНЗ, яка базується на солідарній участі держави, бізнесових кіл і громадян;
- узгодження системи вищої освіти із вимогами Болонської декларації;
- підвищення конкурентоспроможності української науки та її інтегрованості у світовий науковий процес;
- розширення автономії ВНЗ [2, с. 3].

Коло завдань, які стоять перед державою у сфері регулювання вищої школи, широке, зокрема, це оптимізація мережі ВНЗ і впорядкування їхніх відокремлених структурних підрозділів, підвищення якості освітніх послуг, створення максимально професійної та незалежної системи ліцензування й акредитації, яка б діяла в інтересах споживачів освітніх послуг, всебічна підтримка наукової діяльності. Також невирішеними залишаються проблеми розширення прав ВНЗ щодо розподілу фінансових ресурсів, урізноманітнення джерел фінансування, прозорості та доступності для громадсько-державного контролю всієї їхньої академічної та фінансової діяльності [2, с. 6].

Найбільш актуальні програми розвитку системи вищої освіти пов'язані з двома моментами: інформатизацією вищої освіти і її гуманізацією. Це зумовлення виникло через зміну технологій вищої освіти і рівня розвитку суспільства загалом.

Система державного регулювання освітньої діяльності має будуватись за ієрархічним принципом, за яким спочатку встановлюються функції системи, далі визначаються напрями проведення економічної політики, що спрямовуються на реалізацію цих функцій, потім здійснюється підбір інструментів втілення в життя цієї політики, і, нарешті, розробляються заходи регулювання конкретних процесів [1, с. 5].

Методологія державного управління враховує дію економічних законів та охоплює сукупність підходів, цілей, принципів, форм і методів впливу державних органів на систему вищої освіти через комплекс стимулів, важелів, регуляторів. У Законі України «Про вищу освіту» викладені принципи, на яких ґрунтується державна політика у галузі вищої освіти, а також шляхи її реалізації.

Суб'єктами державного регулювання вищої освіти є Верховна Рада України, яка визначає державну політику у галузі вищої освіти, Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого і громадського самоврядування.

Як повноправний суб'єкт ринку освітніх послуг, держава покликана адаптувати ринкові механізми, які об'єктивно проникають в освітньо-наукову діяльність ВНЗ, до специфіки освітньої сфери. У цій складній соціально-економічній системі держава реалізує функції недопущення і нейтралізації негативних впливів ринку.

Не варто абсолютизувати ринкові відносини, які є практичним утіленням ліберальної ідеології. Формуючи основи державного регуляторного механізму, треба зважати на те, що ринок – це потреби сьогодення, а освіта закладає основу довгострокового розвитку країни. Основна проблема полягає у встановленні раціональних меж державного регулювання в умовах зростаючої автономії ВНЗ, вдосконаленні діючих і виробленні нових механізмів державного регулювання вищої школи, адекватних сучасним тенденціям розвитку освітнього ринку.

Держава має забезпечити виконання вищою освітою стратегічної функції – фор-

мування інтелектуального капіталу нації, а економічні механізми у цій сфері мають спиратись на стабільне і прогресивне законодавство і мінімально бути об'єктом державного впливу.

Необхідно зазначити, що Міністерство освіти і науки України – один із найбільших в Україні розпорядників бюджетних коштів, його щороку фінансують за більш ніж 20 «захищеними» статтями.

Таким чином, спостерігається ситуація, коли під час очевидного зростання фінансування міністерства сфера вищої освіти суттєво недофінансовується. І при цьому ВНЗ звинувачують у заробітчанстві, бізнесі тощо, хоча, на відміну від загальноосвітніх закладів, ВНЗ спроможні значною мірою «заробити на себе». Для цього треба законодавчо визначити і врегулювати підприємницьку діяльність ВНЗ [4].

Але, на жаль, чинна модель державного управління вищою освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності: поширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень. Недостатньо ефективно проводиться моніторинг якості вищої освіти, а також оцінювання діяльності вищих навчальних закладів та оприлюднення його результатів. Ці проблеми посилюють необхідність державного втручання в розвиток вищої освіти.

Кардинальне оновлення змісту освіти є чи не найскладнішим завданням сучасного державного управління галуззю. Тому для формування державно-суспільного управління потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу суб'єктів, але й взаємних зобов'язань, відповідальності. Механізми державного управління виконують регулюючу й мобілізуючу функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [3].

Таким чином, нині держава в галузі вищої освіти виконує роль законодавця, частково фінансиста і перевіряючого, що зовсім недостатньо для виконання освітою своєї високої місії – забезпечення суспіль-

ства високоосвіченими людьми. Дослідники освітянської проблематики доходять висновку, що в Україні ще й досі в освітніх реформах вбачають засіб вдосконалення адміністрування, а не базис стратегій суспільної і державної розбудови. Держава продовжує керувати освітою, нерідко застосовуючи методи планово-адміністративного розподілу ресурсів. Керівництво держави, крім адміністративного контролю за навчальними програмами, інших засобів з метою збереження високого загального рівня освіти не використовує. Тим часом світовий досвід вказує на те, що контролювати треба процедури, а не зміст освіти [4].

Висновки і пропозиції. Отже, підвищення ефективності системи державного управління в галузі вищої освіти можливе через посилення державного контролю за ринком освітніх послуг. Адже попит студентів та їхніх батьків на вищу освіту задовольняється ВНЗ, які пропонують їм навчальні місця. Ринок освітніх послуг функціонує на засадах конкуренції між значною кількістю бажаючих здобути вищу освіту і ВНЗ, що сприяє більш ефективному розподілу ресурсів. Держава є повноправним суб'єктом такого ринку освітніх послуг. Вона виконує функції створення умов для його фінансування, вживає заходів щодо недопущення й усунення негативних проявів ринкових відносин в освітній сфері, вирішує проблеми у сфері освіти, які не можуть бути вирішені через ринкові механізми. Політика держави в цій галузі має бути максимально узгодженою з інтересами всіх суб'єктів ринку освітніх послуг. Держава має бути гарантом виконання освітою її високої місії – формування інтелектуального капіталу нації.

Разом з тим вважаємо, що зміни в системі управління вищою освітою мають відбуватися дуже виважено, адже від цього залежатимуть не тільки якісні зміни в навчально-виховному процесі, але і розвиток держави загалом.

Список використаної літератури:

1. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : автореф. дис. ... докт. екон. наук :

- спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Л.І. Антошкіна. – Київ, 2006. – 28 с.
2. Вакарчук І.О. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи / І.О. Вакарчук // Вища школа. – 2008. – № 3. – С. 3–18.
 3. Домбровська С.М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти / С.М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 107–113.
 4. Кобець А.С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг / А.С. Кобець // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_4.

Атаманчук Ю. М. Государственное управление высшим образованием в Украине

В данной статье автором осуществлен анализ теоретических аспектов формирования механизмов, с помощью которых осуществляется воздействие государства на процессы реформирования системы управления высшим образованием в Украине. Подчеркнута роль и необходимость внедрения научных результатов в образовательные стандарты, способствующие не только совершенствованию учебно-воспитательного процесса, но и преодолению препятствий в работе вуза.

Ключевые слова: высшее образование, государственное регулирование, высшие учебные заведения, конкуренция, механизмы государственного управления, управления высшим образованием.

Atamanchuk Yu. State management of higher education in Ukraine

In this article, the author analyzes the theoretical aspects of the formation of mechanisms by which the state's influence on the processes of reforming the system of management of higher education in Ukraine is carried out. The role and necessity of the introduction of scientific results in educational standards, which will promote not only improvement of the educational process, but also overcoming obstacles in the work of higher educational institutions, is emphasized.

Key words: higher education, state regulation, higher educational establishments, competition, mechanisms of state administration, management of higher education.

О. І. Божок

викладач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУБКУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті досліджуються актуальні соціокультурні аспекти становлення і розвитку публічного управління. Акцентується на формуванні корпоративної культури публічного управління, а одним з основоположних факторів її творення виокремлено адміністративну субкультуру.

Ключові слова: публічне управління, корпоративна культура, адміністративна субкультура, державна служба, бюрократія, медіація.

Постановка проблеми. У громадянському суспільстві публічне управління як суспільне явище являє собою систему специфічних соціально-управлінських відносин, які продукують пошуки конструктивної соціальної взаємодії на засадах творення регулятивних механізмів суспільних взаємозв'язків, концентруючи духовно-культурний, соціально-економічний, науково-технічний і людський потенціал суспільства. Публічне управління як нова парадигма державотворення покликана вдосконалити відносини суб'єкта та об'єкта управління, вдосконалити їх зміст і форми, відновити діалоговий комунікативний зв'язок.

Сучасні дослідження напрямів перетворення інститутів держави зосереджені переважно на управлінських та економічних складниках, зокрема здійснюються структурні, організаційні, функціональні зміни публічної сфери управління, але, на нашу думку, більш глибокі наукові дослідження виокремлюють проблематику соціокультурної сфери державної служби. Соціокультурний вимір функціонування державної служби репрезентує аксіологічний зріз державно-службових відносин, які виступають елементом корпоративної культури публічного управління. В аксіологічному вимірі корпоративність нині трансформується швидше за ментальність, тому актуальною постає праксеологічна функція творення культури та етики

публічного управління, нових соціальних стандартів і зразків комунікативних практик, де були б враховані сучасні тенденції щодо європейської інтеграції у взаємодії з металними особливостями нації.

Корпоративний характер функціонування державної служби у аксіологічному вимірі професійної служби (служіння) інтересам держави та громадянського суспільства відтворює норми професійної етики державного службовця та зумовлені ними соціальні комунікації. У цьому визначенні соціокультурний вимір професійної діяльності державних службовців представлений адміністративною субкультурою.

Адміністративна субкультура – феномен складний і багатогранний, він являє собою аксіологічну та комунікативну платформи професійної діяльності державних службовців. Адміністративна субкультура репрезентує сукупність соціальних механізмів з адаптації інституту державної служби до соціально-управлінських трансформацій системи державного управління в умовах самозбереження субкультури бюрократії з метою корпоративного супротиву чи пристосування соціальним інноваціям громадянського суспільства.

Адміністративна субкультура фіксує соціокультурні особливості професійної групи службовців, що інтерпретуються суспільством у різних формах суспільного діалогу. Проблемним полем у трансформаціях адміністративної субкультури є стійка вкоріненість особливих форм історичного досвіду з часів патерналізму та

адміністративно-командної моделі управління, тоді як сучасні управлінські практики дедалі більше набувають інформаційно-аналітичного характеру і формуються з нової соціально-орієнтованої та соціально-відповідальної методології публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі наукового дискурсу, серед останніх досліджень і публікацій, в яких наявні передумови щодо осмислення феномену адміністративна субкультура, варто згадати роботи науковців С.М. Серьогіна, О.В. Антонової, І.І. Хожило, які досліджували світоглядні аспекти формування культури та етики публічного адміністрування у контексті професіоналізації та стандартизації державної служби. Якісні культурні та соціально-професійні трансформації державної служби ускладнені без розгляду комунікативного простору культури державних службовців. Саме тому у науковому огляді звертаємось і до результатів досліджень української вченої С. Хаджираєвої, яка акцентує на діалогових комунікаціях у професійній площині на засадах компетентнісного підходу.

Ця стаття присвячена науковому аналізу феномену адміністративної субкультури (субкультури бюрократії) в контексті становлення і розвитку публічного управління. На нашу думку, у сучасному мережевому суспільстві превалюють складні та багатогранні соціокультурні системи, здатні до динаміки, самоорганізації та синергії, а, отже, продукують поліваріантність культурних практик. Варіативність культурних практик у системі корпоративної культури публічного управління постає суттєвим викликом на шляху до пошуків національної ідеї, яка консолідує українське суспільство в умовах аксіологічної кризи суспільства.

Мета статті – заради ґрунтовного дослідження феномену адміністративної субкультури в публічному управлінні поглибити знання про сутність феномену адміністративна субкультура та форми її буття. Отже, цілями статті є: дослідження субкультури бюрократії в умовах деаксіологізації українського соціуму; аналіз векторів субкультурної трансформації в

системі корпоративної культури публічного управління; визначення детермінуючих чинників перетворення адміністративної субкультури відповідно до запитів громадянського суспільства; формування інноваційно-орієнтованої комунікативної моделі адміністративної субкультури в контексті нової філософії публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Актуальність наукової експлікації феномену «субкультура» зумовлюється появою значної кількості субкультурних форм соціальних відносин у суспільстві. У XX – XXI ст. розшарування соціуму відбувається у прискореному темпі, колективна соціальна організація дедалі урізноманітнюється через «розмиття» соціокультурних кордонів і нестійкий стан домінуючої культури. У пошуках гармонійного та комфортного для людини аксіологічного середовища суттєвою є роль субкультури. Субкультура як духовний вимір суспільного розвитку завжди віддзеркалює якісні зміни домінуючої культури, творить аксіосферу суспільства і відповідні їй способи та форми людської діяльності, зафіксовані у культурних артефактах. У процесі соціокультурного перетворення традиційних функцій культури людство продукує своєрідний феномен багатшаровості як розмаїття об'єктивних культурних форм буття людини, завдяки чому відбувається опредмечування духовно-творчого потенціалу людини шляхом вивільнення її культуротворчої суті.

У сучасному суспільстві виникають принципово нові, культурні «шари» реальності як специфічні прояви різноманітності буття людини у спектрі культури. Вагомий науковий доробок у рефлексії багатшаровості культури створив відомий філософ, культуролог П. Гуревич. Автор у пошуках відповіді на питання: «Чому виникає множинність (розмаїття) культур», формулює тезу про «форумність культури», яку розуміє як єдність культур, засновану на культурному плюралізмі як основоположній ідеї мультикультурного суспільства. «Послідовно проведена ідея форумності культур, плюралізму історії зовсім не виключає концепції ведучої, державної лінії розвитку людства, пошуку

всесвітньої історії. Але вона містить у собі можливість певної культурної «резервації», збереження заповідних зон, усередині яких буде розгортатися специфічна культурна творчість. Не випадково чимало народів так болісно ставляться до всякого роду культурної експансії» [2, с. 23].

У контексті нашого дослідження, таким, що заслуговує на увагу, є внесок О. Науменко, яка започаткувала у науковому дискурсі філософські розвідки феномену адміністративної субкультури. За визначенням О.М. Науменко, адміністративна субкультура є «порівняно самостійним, духовним утворенням, що відноситься до загальної культури як її особливий прояв, що виражається у певному способі мислення і функціонуванні власних соціальних інститутів – систем професійної освіти та виховання, світогляду, звичаїв, традицій, неписаних норм діяльності, механізмів самозбереження і саморозвитку» [7, с. 4]. Отже, можемо зробити припущення, що саме адміністративна субкультура виконує роль культуротворчого провідника соціальних трансформацій у розвитку публічного управління.

На нашу думку, подальші наукові дослідження феномену адміністративної субкультури мають бути засновані на евристичному потенціалі міждисциплінарного та трансдисциплінарного підходів. Складність осмислення явища адміністративної субкультури полягає у тому, що субкультури є об'єктом наукового пізнання у царинах філософії, культурології та соціології, тоді як специфіка адміністрування – сфера досліджень управлінських наук. У цьому контексті міждисциплінарний підхід розвиває інтегруючі взаємозв'язки результатів досліджень, а трансдисциплінарність вирішує проблему звуженості наукових поглядів на об'єкт дослідження, вибудовуючи цілісну та уніфіковану конструкцію його теоретичного обґрунтування.

У дослідженні адміністративної субкультури як різновиду професійних субкультур нами використовується пізнавальна методологія репрезентації. Репрезентація у науковому пізнанні являє собою знакові моделі, завдяки яким суб'єкт продукує образи об'єктів пізнання – явищ і процесів. У сучасному науковому дискурсі

репрезентацію розглядають у контексті трьох наукових підходів: гносеологічного, який передбачає дихотомію суб'єкта та об'єкта наукового пізнання, епістемологічного, де протилежними «початками» наукової діяльності виступають об'єкт і продуктивне знання, та онтологічного, який обстоює соціокультурну обумовленість науково-пізнавальної діяльності (О.М. Рубанець [12], В.Л. Петрушенко [11], М. Вартофський [1], Л.А. Микешина [5], М.Б. Ямпольський [14]).

Український вчений В.Л. Петрушенко слушно зазначив: «Свідомість копіює дійсність, презентує її (відображає, фіксує, є «дзеркалом природи» тощо), або вона створює, відтворює своїми внутрішніми засобами те, що називається дійсністю; тоді те, що створюється свідомістю, постає у формі репрезентації (або у різних формах репрезентації) – деякого варіанта переробленої, відтвореної по-своєму презентації» [11, с. 4].

Культуролог, доктор мистецтвознавства М.Б. Ямпольський досліджує історичні аспекти репрезентації та пропонує заміщення матеріальної компоненти репрезентації на ідеалістичні образи, підкріплені уявними символами. Автор слушно розставляє акценти на мистецьких видах творчості, виокремлюючи урбаністичні репрезентації. М.Б. Ямпольський визначає естетику та її репрезентативність як соціальний механізм підтримки державної влади: «Репрезентація ґрунтується на тому, що фізичне тіло, що репрезентується, відсутнє, але його зображення стверджує свою присутність<...>неприсутність тіла влади через саму систему репрезентації ставить глядача (суб'єкта) в певні відносини з нею. Такі відносини не є відносинами фізичного насильства» [14, с. 84].

Репрезентація адміністративної субкультури як соціального явища у часо-просторовому вимірі являє собою модифіковану систему ретроспективних уявлень про минулий суспільно-історичний досвід національного державотворення (функціонування бюрократії, партійної номенклатури, державних службовців із часів незалежності України); сучасних проєкцій майбутнього, перспективного світобачення реалізації практик публічно-

го управління, і транссективного аналізу як сукупності поглядів, в яких визначений часовий відрізок суспільного поступу розуміється як точка відліку у взаємопроникненні просторово-часових «схематизмів» соціально-історичного досвіду. Темпоральність репрезентації є своєрідним часовим виміром, в якому смислові значення є усталеними нормами буття, а їх істинне значення може швидко змінюватися, особливо в епоху панування мережевих систем, які детермінують розщеплення цілісного культурного простору інформаційного суспільства.

Мережевість як провідна ідея інформаційного суспільства є преференцією універсальної соціальної структури, яка представлена мозаїчністю проявів субкультурних сегментів. Актуальними стають такі соціальні виклики людству, як збереження культурної єдності нації, формування світоглядного значення суверенітету як преферентної цінності конституційного ладу, становлення ідеологічного коду нації та відчуття культурної ідентичності, творення діалогової комунікативної моделі функціонування державних інституцій у контексті становлення громадянського суспільства в Україні.

Варто зазначити, що субкультура у соціально-топологічному розрізі вперше представлена І.А. Сімоновою. Субкультуру автор розуміє як феномен, що акумулює в собі просторово-часові параметри, сутності та форми трансформаційних зсувів у соціокультурній площині суспільного буття. І.А. Сімонова визначає субкультури як «вільні самоорганізуючі спільності, що виникають та існують тільки у побудові деякої спільності в акті тривалих добровільних комунікацій<...>Феномен субкультури транскультурний у способі організації спільності її учасників і являє собою глобально-локальну нестійку світову комунікативну мережу» [13, с. 9].

Репрезентативні уявлення про адміністративну субкультуру продукують виокремлення праксеологічних векторів субкультурної варіативності корпоративної культури публічного управління. Багатогранне буття субкультур експлікували у сучасному науковому дискурсі, корелюючи цей феномен у трьох аспектах:

субкультура як механізм соціалізації особистості (О.М. Науменко [7], Ю.Д. Парунова [9]); субкультура як особливий тип світогляду (А.Ю. Павлова [8]); субкультура як адаптаційний механізм культури (Г.В. Міхеєва [6]).

На основі результатів наукових розвідок вищезазначених авторів можемо констатувати, що в системі людинотворчих функцій адміністративної субкультури не вистачає наукових пошуків, де адміністративна субкультура розглядається як соціальний механізм професіоналізації державної служби. У сучасному світі існують суспільні запити на нову філософію управління, яка відрізняється від технократичного, функціонального управління у ХХ ст., скерованістю на «суспільство знань» (професіоналізацію державної служби), «інформаційне суспільство» (інформатизацію управлінських систем), «мережеве суспільство» (децентралізовані управлінські зв'язки), «відкрите суспільство» або «суспільство діалогу» (комунікативна складова частина адміністративної діяльності).

У час зміни управлінської парадигми рух сучасної адміністративної субкультури відбувається безперервно, субкультура дійсно адаптується до нових умов буття, віддзеркалюючи новітні теоретичні засади управління, але все ще суперечить цінностям громадянського суспільства у загальнолюдському контексті і не відповідає раціональному, «якісному» управлінню у конкретних практиках державного менеджменту. Управлінські трансформації державної служби у подоланні бюрократизму визначають цілеспрямований рух до системної професіоналізації державних службовців, яка репрезентована реформою управління персоналом на державній службі. У ціннісному ядрі адміністративної субкультури ми вбачаємо професійні репрезентації як такі, що ілюструють інтегральний комплекс морального стимулювання на основі принципів державної служби як професійної діяльності та особистісних мотивів, переконань, уявлень символічного та образного характеру.

Осмислення суперечностей феномену адміністративна субкультура визначається її реакцією на соціальні виклики гро-

мадянського суспільства. Нині з механізму соціокультурної адаптації сучасна адміністративна субкультура перетворюється на механізм самозбереження усталених соціокультурних зразків, що веде до появи нового для сучасності феномену «електронного бюрократизму». Бюрократизм як явище глибинно осмислив український науковець Р.І. Пашов. Автор наукового дослідження «Бюрократія та бюрократизм в хронотопі освіти» пише: «Бюрократизм характеризується винятково як стиль, спосіб управління, як негативна форма прояву службової, посадової діяльності, причому саме окремих бюрократів чи окремих органів виконавчої влади<...>Цей феномен може розвиватися – та навіть просто існувати – лише за умови, що управління цілком поглинений організацією самого процесу заради<...> процесу<...> Свідомий бюрократизм виникає на основі специфічних інтересів чиновництва, його носії складають добре організовану силу, яка є власне бюрократією, діяльність якої у всі часи чинила руйнівний вплив на суспільство» [10, с. 36, с. 83, с. 91]

На нашу думку, є тенденція до творення електронних форм бюрократизму, що продукує нові конформістські практики: професійна субкультура перетворюється на контркультуру, вбираючи її функції щодо протистояння корпоративній культурі публічного управління. Формами контркультурного буття адміністративної субкультури є імітація чиновниками аксіосфери громадянського суспільства та відтворення псевдо інновацій, підкріплених технологіями маніпулювання свідомістю громадян у процесі реформування державної служби як професійного інституту, а також надмірна політизація державної служби, що набуває майже системного характеру для вищого корпусу державних службовців.

Сучасна адміністративна субкультура позиціонує «електронно-бюрократизований» спосіб буття зі специфічними проявами формальної участі громадськості в управлінських процесах, по суті, створюючи передумови становлення нового виміру «інформаційної» відчуженості. Відчуження чиновника від чиновника у формі суб'єкт – суб'єктної взаємодії набуває

особливого значення у формуванні цілісної корпоративної культури публічного управління. Суб'єкт – суб'єктний характер інформаційної відчуженості в публічному управлінні по-новому актуалізує пошук діалогової моделі комунікацій як у системі державної служби, так і консенсусної комунікативної на рівні взаємодії з органами місцевого самоврядування, де нині панує субкультурна варіативність корпоративної культури публічного управління.

Субкультурна варіативність корпоративної культури публічного управління є її специфічною характеристикою, оскільки пронизує усі шари багат шарової мережевої культури: контркультури та субкультури. Така множинна субкультурна матриця у культурі мережевого типу – це аксіосфера комунікативних конструктів, де перетинаються, поглинають одна одну різні форми культуротворчих практик, динамічно перетворюючись на новий субкультурний сегмент. Термін «варіативність» популяризували у наукових дискусіях українські вчені Л.М. Коць-Григорчук, М.А. Бородин, Т.В. Назарова, які звертаються до проблематики «діалектної просторової конструкції», апелюючи до регіональних особливостей мовного поля української нації. На думку авторів, така широка палітра мовних діалектів яскраво ілюструє структурно-стильові сегменти, притаманні українській лінгвістиці, – виникає стилістична варіативність як рушійна сила соціокультурної динаміки в українському суспільстві. [3] Наша думка збігається з думкою науковців, які виокремлюють стилістику як чинник варіативності, і тому визначаємо субкультури як фактори диференціації корпоративної культури публічного управління. Отже, професійна субкультура державних службовців виступає чинником продукування фрагментарної, «лоскутової» варіативності корпоративної культури публічного управління.

Корпоративна культура публічного управління нині знаходиться на етапі становлення і розвитку, тому актуальним викликом постає необхідність цілеспрямованого формування позитивної динаміки варіативності корпоративної культури публічного управління, де адміністративна субкультура як менше і динамічніше культурне середовище

виконає роль спостереженого комунікативного поля. Так, адміністративна субкультура продукуватиме новий формат комунікативної взаємодії та слугуватиме вирішенню проблеми суб'єкт-суб'єктної інформаційної відчуженості.

Ефективна комунікативна взаємодія має бути змодельована з урахуванням значимості похідних структур корпоративної культури публічного управління – горизонтальних і вертикальних, регіональних і місцевих субкультур. Така специфічна варіативність субкультур виводить державних службовців на новий тип комунікативної взаємодії – медіацію. Медіація у своєму функціональному призначенні є нейтральною, серединною формою сполучення аксіологічних пластів культури – субкультур, що відбиваються у матриці культурного поля, а праксеологічний сенс медіативних комунікативних практик містить спроможність акторів комунікації до складної та конфліктної взаємодії.

Медіативні комунікативні практики визначають три альтернативних рішення у межах комунікативної взаємодії: інверсію, культурний симбіоз і соціокультурну пропорційність. Інверсія вимагає пристосування субкультур до ціннісного ядра культури, а якщо конформні дії не реалізуються, субкультури зникають або набувають перетвореної форми. Другою альтернативою є культурний симбіоз, що передбачає «перехідний» період культурного поступу, де формуються субкультурні сполучення у вигляді нейтралітету, «золотої середини» шляхом нівеляції конфліктогенів – культурно-історичних якорів, міфотворчості та символізму, упередженого ставлення до іншої сторони комунікацій. Під час медіації конструктивом є тяжіння до соціокультурної пропорційності, адже соціокультурна пропорційність визначає динаміку субкультурного зсуву у бік гармонійного буття унікальних ідей, аутентичних цінностей і моралі, притаманних специфічним субкультурам.

Висновки та пропозиції. На підставі проведеного дослідження доведено, що феномен адміністративної субкультури в публічному управлінні є малодослідженим у сучасній науці, але має значну пізнавальну перспективу на засадах міждис-

циплінарного та трансдисциплінарного підходів. Методологією дослідження адміністративної субкультури є репрезентація як форма пізнання явищ, що являють себе як образний комунікативний акт. Аналіз векторів субкультурної трансформації в системі корпоративної культури публічного управління дав можливість виокремити поняття «багатошаровість», «форумність» та «варіативність культури», які перетворюють її моноліт на мережеву культуру зі специфічною матрицею субкультурних сегментів. Стилістика субкультурних способів функціонування державної служби в системі корпоративної культури публічного управління зумовлена низкою детермінуючих чинників, адекватних запитам громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Вартофський М. Модели. Репрезентация и научное понимание / Пер. с англ.; общ. ред. и послесл. И.Б. Новика и В.Н. Садовского. – М.: Прогресс, 1988. – 508 с.
2. Гуревич П.С. Идея форумности культуры // НОВЫЕ ИДЕИ И ФИЛОСОФИИ. ЕЖЕГОДНИК Философского общества СССР. Культура и религия. – М.: «Наука», 1991. – С. 5–24.
3. Коць-Григорчук Л.М. Еволюція українського мовлення в діалектному просторі / Л.М. Коць-Григорчук // Українська мова. – 2011. – № 3. – С. 41–51.
4. Культура й етика в публічному адмініструванні: наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.І. Хожило та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.
5. Микешина Л.А. Философия науки: Современная эпистемология. Научное знание в динамике культуры. Методология научного исследования: [учеб. пособие] / Л.А. Микешина. – М.: Прогресс-Традиция: МПСИ: Флинта, 2005. – 464 с.
6. Міхеєва Г.В. Адаптаційна модель субкультури: соціально-філософський аспект : дис. ... канд. філос. Наук : 09.00.11 / Г.В. Міхеєва ; Новосиб. держ. техн. ун-т. – Новосибірськ, 2008. – 144 с.
7. Науменко О.М. Становлення і розвиток адміністративної субкультури в Україні : дис... канд. філософ. Наук : 09.00.03 / О.М. Науменко; Південноукр. держ. пед. ун-т (м. Одеса) ім. К.Д.Ушинського. – О., 2006. – 199 с.
8. Павлова А.Ю. Мировоззренческие основы субкультур в современной Рос-

- сии : автореф. ...канд. Культурологии : 24.00.01 / А.Ю. Павлова ; Челяб. гос. акад. культуры и искусство]. – Челябинск, 2012. – 22 с.
9. Парунова Ю.Д. Соціалізація особистості в умовах трансформаційних процесів сучасного суспільства : автореф. дис... канд. філософ. Наук : 09.00.03 / Ю.Д. Парунова ; Тавр. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського. – Сімф., 2006. – 20 с.
10. Пашов Р.І. Бюрократія та бюрократизм в хронотопі освіти (філософський аспект) : дис. ...канд. філос. Наук : 09.00.10 / Р.І. Пашов ; МОНМС України, Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін-т». – К., 2012. – 173 с.
11. Петрушенко В.Л. Поняття презентації і репрезентації в епістемологічному дискурсі / В.Л. Петрушенко // Вісник нац. університету «Львівська політехніка». – 2013. – № 750: Філософські науки. – С. 3–11.
12. Рубанець О.М. Сучасні аспекти людиномірності в розвитку постнекласичної науки / О.М. Рубанець // Вісник національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»: Філософія. Психологія. Педагогіка. – 05/2007. – № 2, частина 2. – С. 65–68.
13. Симонова І.А. Субкультура як соціально-топологічна проблема : автореф. дис. ... канд. філос. Наук : 09.00.11 / І.А. Симонова ; Урал. федер. ун-т ім. першого Президента Росії Б.Н. Єльцина. – Екатеринбург : [б. и.], 2013. – 22 с.
14. Ямпольський М.Б. Ткач і візіонер. Очерки історії репрезентації. О матеріальному і ідеальному в культурі / М.Б. Ямпольський. – М.: Нове літературне об'єднання, 2007. – 616 с.

Божок О. І. Теоретичні основи адміністративної субкультури в публичному управлінні

В статті досліджуються актуальні соціокультурні аспекти становлення і розвитку публичного управління. Акцентується увага на формуванні корпоративної культури публичного управління, а одним з основних факторів її формування виділено адміністративну субкультуру.

Ключові слова: публічне управління, корпоративна культура, адміністративна субкультура, державна служба, бюрократія, mediaція.

Bozhok O. Theoretical foundations of the administrative subculture in public administration

The article studies the current socio-cultural aspects of the formation and development of public administration. Attention is focused on the formation of a corporate culture of public administration, and one of the main factors of its formation is the administrative subculture.

Key words: public administration, corporate culture, administrative subculture, public service, bureaucracy, mediation.

УДК 351: 314.7

Л. А. Весельська

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ВИМУШЕНОЇ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті застосовано основні детермінанти теорії «суспільства ризику» У. Бека, за допомогою яких розкрито новітні тенденції вимушеної міграції в Україні. Запропоновано основними ознаками вимушеності вважати відсутність позитивної мотивації для переміщення, зміну умов проживання та відсутність близької перспективи нормалізації економічної ситуації. Обґрунтовано, що першочерговим завданням є вироблення основ єдиної державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, оскільки наслідки гуманітарної катастрофи на сході країни мають довготривалий характер. Доведено необхідність вироблення двох різних підходів до розселення і працевлаштування для осіб, які не мають наміру змінювати теперішнє місце проживання, та для осіб, які після нормалізації ситуації планують повернутися до свого краю.

Ключові слова: вимушена міграція, внутрішньо переміщена особа, державне управління, державна політика, соціальні ризики, стратегії адаптації.

Постановка проблеми. Проблема міграції внутрішньо переміщених осіб щодо мотивації та адаптації на новому місці проживання гостро постала внаслідок анексії Криму та агресії Росії на сході України. З такими проблемами свого часу вже стикнулися Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова. Однак Україна має власну, дещо іншу, специфіку. Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає на території України, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [10].

Крім теоретичного значення, ці дослідження є вагомим чинником вироблення державної міграційної політики та фактором формування громадської думки і суспільних настроїв. Оскільки міграційні процеси в Україні завжди були об'єктом

глибокого наукового аналізу, проблема вимушеної міграції в теперішньому її вигляді є новою і неповною мірою дослідженою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на те, що дослідженням окремих теоретичних і практичних аспектів міграції, як внутрішньої, так і зовнішньої, займалися ряд вітчизняних і закордонних науковців, все ж внутрішня міграція населення, спровокована бойовими діями в Україні, процес адаптації до нових умов проживання, асиміляція у новому, хоч і україномовному суспільстві, соціальні ризики, які виникають при цьому, залишаються малодослідженими. Однак у цій статті звернемося до найбільш цікавих досліджень вітчизняних дослідників а також досить відомої наукової теорії У. Бека «Суспільство ризику», яка є актуальною у контексті цього наукового дослідження.

Так, позиція О. Макарової видається цілком слушною: вона вважає, що відсутність реальних перспектив щодо припинення бойових дій найближчим часом та швидкого відновлення контролю держави над цими територіями зумовлює необхідність прийняття програм щодо соціальної підтримки та адаптації переміщених осіб

на територіях їх розміщення, а також заходів щодо протидії можливим негативним соціально-економічним наслідкам для територій-реципієнтів. Політика щодо внутрішньо переміщених осіб має забезпечити баланс між інтересами місцевих громад та необхідністю створення гідних умов для життя і праці постраждалих осіб. Програма реінтеграції для вимушено переміщених осіб має бути спрямована не лише на підтримку зайнятості для переселенців, але й сприяти соціально-економічному розвитку місцевих громад шляхом використання наявного людського потенціалу переміщених осіб: їх доволі високої соціальної та територіальної мобільності, економічної активності, інтелектуального та демографічного потенціалу [6, с. 175].

І. Войналович, М. Кримова, Л. Щетініна, вивчаючи цю проблематику щодо зростання чисельності внутрішніх переселенців зі східних регіонів України та АР Крим у різних аспектах у контексті зарубіжного досвіду, зазначають, що соціальні наслідки перебування окремих територій в окупації та проведення антитерористичної операції нині справляють значний вплив на соціально-економічний розвиток держави. Вони ж зумовлюють велику кількість вимушених переселенців та актуалізують питання захисту їх прав, створення належних умов їх життєдіяльності в регіонах розселення. Загострення проблем тимчасових переселенців і дослідження зарубіжного досвіду в їх вирішенні свідчать про необхідність негайних дій держави щодо формування законодавчої бази з ряду питань, а саме: надання таким особам статусу вимушеного переселенця, отримання житла, забезпечення прав зайнятості, соціального забезпечення (освіта, охорона здоров'я і т. д.), створення умов повернення до попередніх місць проживання тощо [2].

Зважаючи на філософський аналіз політичних подій в Україні, В. Воронкова доходить висновку, що загальний рівень динаміки соціальної напруги в країні нині досяг крайніх меж і залишається на рівні високих показників. На її думку, в поняттях «ризик» і «криза» кристалізуються проблеми сучасного соціуму, в яких зосереджуються всі протиріччя цивілізації

в одне ціле. Водночас визначальним та постійним для сучасної епохи глобалізації явищем кризового соціуму є екзистенціальні ризики внаслідок процесів, які призвели технічні засоби забезпечення життєдіяльності до аварійного стану, оскільки сучасні міста є стресогенними, кордони – конфліктними, управління – кризовим; у містах і регіонах, де йде війна, немає хліба, води і необхідних матеріальних продуктів [3, с. 16–17].

Мета статті – трансформувати теоретико-методологічні засади дослідження проблеми міграційних процесів вимушеного характеру з огляду на події на сході України в контексті теорії соціальних ризиків.

Виклад основного матеріалу. Однією з ключових ознак «суспільства ризику» є трансформація звичних середовищ існування людей у ризикогенні. У. Бек стверджує, що індустріальне суспільство поступається місцем новій фазі розвитку сучасного суспільства – суспільству ризику. Він обґрунтовує, що на зміну конфліктам із приводу благ прийшли конфлікти з приводу ризиків. Політичні та економічні інститути, які створюють ризики, віддалили людей від категорії впевненості, традиційного параметра індустріального суспільства. Відбувся радикальний перехід від першої стадії сучасності, в якій захист людині гарантувала національна держава до другої, яка характеризується загальною небезпекою [12, с. 20]. За ймовірним характером, соціальний ризик можна представити у вигляді можливості настання негативних наслідків для розвитку людських цінностей внаслідок тих чи інших подій. Проте ризик можна визначити як потенційну можливість загрози майбутніх фізичних, психологічних, соціальних втрат, що зумовлюються об'єктивним рішенням. Як далі стверджує У. Бек, у «суспільстві ризику» в процесі виробництва ризиків виникає «ефект бумеранга», коли негативні наслідки прийнятих рішень зрештою поширюються на тих, хто ці рішення приймав. Тобто особи, які продукують ризики, рано чи пізно самі стають споживачами цих ризиків [12, с. 158–164].

Застосовуючи контекст концепції «суспільства ризику» до розгляду україн-

ського суспільства, необхідно зазначити, що його стан протягом останніх років виступає основним фактором ризиків і небезпек, які загрожують нормальній життєдіяльності громадян. Причину такої ситуації досить точно сформулювала О. Балакірєва, яка вважає, що замість того, щоб сприяти прогресу, «недореформована» інституційна система гальмує розвиток країни. Протягом усього періоду «переходу» чи трансформації відбувається процес формування різних соціальних структур, взаємозв'язків, пошук балансу та розмежування інтересів різних суспільно-політичних сил. Паралельно відбуваються процеси соціалізації (ресоціалізації), пошуку ідентичності, самовизначення громадян, що нині проявляється широким спектром суперечливих, нерідко радикальних, настроїв [1, с. 7].

У сучасних теоретичних моделях суспільства досить часто на перший план висуваються його динамічні, а не статичні властивості, що стає особливо актуальним для українського соціуму. Так, з огляду на теорію, запропоновану С. Московічі, суспільство – це система динамічних відносин, дещо аморфне, безперервно мінливе і тому зіставне з психікою, з динамізмом пристрастей і вірувань, що відображає сутність душевного життя реальної людини: «Суспільство всюди народжується зсередини, неначе із пристрастей, що виходять із кожного з нас, зшитих воєдино безліччю вчинків у безлічі ситуацій. Для того, щоб повірити в реальність групи і її цілей, необхідно перед цим повірити в силу її ілюзій, емблеми чи символу, які її представляють. Суспільство, яке не дотримується цих правил, яке відхиляється від них, ослаблюється, розпиляється, втрачає вплив на своїх членів. Ніщо не з'являлося в процесі нашої історії такого, що не створювало б священних предметів і не прагнуло б за всяку ціну їх нав'язати» [7, с. 29, 44].

Однак розвиток сучасних інформаційних технологій зумовив значний вплив засобів масової інформації на суспільну свідомість, що призвело до втрати унікальності кожної людини. Внаслідок цього виникає так званий феномен «одинокого натовпу», скупчення роз'єднаних людей,

якими керують інші люди в якісно нових, критичних обставинах [15]. Тривале перебування у стані такого «натовпу» породжує масову катастрофічну свідомість [16], одним із факторів виразу якої стають соціальні катастрофи і, як наслідок, вимушені масові переселення.

У ролі джерела, споживача чи носія ризиків можуть виступати усі суб'єкти соціального процесу. Нині поширеною є думка, що мігранти становлять новий елемент соціального середовища, який зменшує загальний рівень захищеності різних груп приймаючого населення і виступає джерелом ризиків різного типу [11, с. 61]. Ризики міграційних процесів породжуються рішеннями інституцій, що регулюють міграцію, мігрантами та приймаючим населенням. Владні структури, приймаючи рішення у сфері регулювання міграційних процесів, в яких не враховано можливі негативні наслідки для суб'єктів реалізації та недостатню захищеність цих суб'єктів від такого управлінського впливу, виступають джерелом ризиків як для вимушених мігрантів, так і для приймаючого населення. Мігранти та приймаюче населення виступають споживачами міграційних ризиків та, відповідно, одні щодо інших – носіями цих ризиків.

Вимушена міграція має не лише кількісний, але й часовий вимір. Зараз в Україні налічується найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб в Європі з часів завершення Другої світової війни. За різними оцінками, близько двох мільйонів мешканців Донецької, Луганської областей та АР Крим вимушено змінили місце проживання; половина з них – діти, інваліди та особи похилого віку. Більшість вимушено переселених осіб географічно розташовані у районах, що близькі до їхніх домівок і перебувають на підконтрольній Україні території. Те, що переселенці залишаються неподалік від дому, означає, що вони прагнуть підтримувати тісні зв'язки із залишеними вдома членами сімей та турбуються про долю майна, а також не виключають для себе можливість повернення. Нині у цих регіонах кількість місць для можливого розселення зменшилася, та, незважаючи на наявність місць для проживання на заході України, більшість

вимушено переселених осіб не хочуть їхати через усю країну, щоб скористатися з таких можливостей розміщення.

Масова внутрішня міграція населення країни пов'язана з низкою особливих проблем, які виникають як у самих внутрішньо перемішених осіб, так і в суспільстві загалом – відбувається абсолютне спрощення поведінки людини заради виживання, однак це породжує загальну невизначеність у суспільних відносинах. Відсутність реальних перспектив щодо відновлення у найближчій перспективі контролю держави над тимчасово окупованими територіями зумовлює необхідність вироблення адекватних стратегій адаптації.

Необхідно зазначити, що, на відміну від добровільної міграції, коли соціальний статус особи здебільшого покращується, результатом вимушеної міграції є значне його погіршення та часткова чи повна втрата добробуту та раніше отримуваних доходів. Під вимушеністю ми розуміємо відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливою нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації. Центральним елементом адаптації виступає її мета, з огляду на яку суб'єкт знаходить вихід зі стану конфлікту із зовнішнім середовищем. Активна стратегія адаптації передбачає прагнення суб'єкта змінити середовище, пасивна – підкорення життєвим обставинам.

На думку Д. Канемана та А. Тверські, можливий ще один варіант поведінки людини за умов ризику і невизначеності – це так званий «феномен асиметрії», внаслідок дії якого людина приймає ряд несумісних рішень, частина з яких на перспективу спрямована на досягнення виграшу та рішень, що мають на меті уникнення програшу [14].

З метою оцінки адаптаційних стратегій вимушених переселенців можна застосувати теорію, запропоновану Дж. Гуллахон. В основу покладено гіпотезу щодо відповідності протікання адаптації деякій U-подібній кривій, окремі частини якої відтворюють етапи цього процесу, а саме:

1. Оптимістичні очікування та надії на майбутнє;

2. Зростання негативного впливу середовища на людину, що викликає в неї стан депресії та розчарування;

3. Максимальний прояв симптомів безпорадності та виникнення психосоматичних розладів;

4. Поява оптимізму, відчуттям задоволеності і інтегрованості до нових умов;

5. Повна адаптація індивіда [13].

Однак частина вимушених переселенців все ж не зможе (чи не захоче) повністю адаптуватися до нового середовища і після нормалізації ситуації повернуться на попереднє місце проживання. Там їх чекають нові проблеми реадаптації, які знову повторюють U-подібну криву.

Відмінності між добровільною та вимушеною міграцією, як зазначає Л. Корель, полягають у тому, що у разі добровільної міграції спочатку, як правило, у суб'єкта адаптації виникає позитивна установка на нове явище, тобто відбувається адаптація свідомості, а потім уже нова адекватна форма поведінки. Або ж особа поступово змінює звичні стандарти поведінки, особливо не переймаючись сутністю доколишньої дійсності, а з часом відбувається кореляція її свідомості. Вимушені адаптації виникають у тих середовищах, які жорстко диктують свої умови адаптації, – в особі виникає негативна установка на освоєння нових явищ, вона вимушена вибудовувати свою поведінку в незнайомому середовищі.

Розподіл адаптаційних стратегій за добровільністю чи вимушеністю є ключовим в установках особи на успішність пристосування до нових умов [5, с. 138].

Детермінація економічної активності працюючого населення є досить важливою, бо впливає на готовність до економічного самозабезпечення. Потенційна готовність створити власне підприємство, відкрити свою справу серед бідних прошарків є у 5 разів нижчою, ніж у групи з матеріальним становищем, вищим за середнє, та в 4 рази – із середнім рівнем добробуту [4].

З огляду на результати дослідження «Оцінка потреб внутрішньо перемішених осіб в Україні та послуг для них», яке проводилося у січні 2015 р. МГО «Соціальні ініціативи з охорони праці та здо-

ров'я», першочерговими потребами цієї категорії осіб є: фінансова (потреба у працевлаштуванні) – 69,5%; гуманітарна (їжа та одяг) – 65,7%; житлова – 62,8%; медична – 49,8%; соціальна – 13,5%; психологічна – 11%; юридична – 11%; культурна – 7,3%; політична – 6,2%. Відповіді вимушених переселенців щодо їхніх потреб, які задовольняються на низькому або недостатньому рівні, розподілилися таким чином: фінансова (працевлаштування) – 45%; житлова – 41,2%; гуманітарна (їжа, одяг) – 34,5%; медична – 28,3%; соціальна (участь у житті громади, толерантне ставлення з боку громадян, рівний доступ до благ і можливостей у соціумі) – 17%; політична (участь у політичному житті держави, прийнятті рішень, законотворчій діяльності) – 14,2%; юридична (захист прав, представництво інтересів у суді, юридичні консультації) – 13,4%; психологічна та культурна – по 9,7% [9; 8].

Стосовно найближчих перспектив, ситуація невизначеності і неясності є найбільш актуальною проблемою для примусово внутрішньо переміщених осіб. Переселенці шукають своєрідний баланс між адаптаційною стратегією виживання та установкою індивідуума на активні дії з метою повноцінної участі в трудовій діяльності. Саме праця слугує не лише джерелом матеріальних статків, необхідних для підтримки життєдіяльності, але й засобом задоволення соціальної потреби в самовираженні. Однак напруга на місцевих ринках праці через істотне збільшення пропозиції робочої сили завдяки вимушеним переселенцям не дає можливостей задоволення цієї потреби. Так, за результатами соціологічного дослідження «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні», проведеного Українським інститутом соціальних досліджень імені О. Яременка, допомоги від державних органів у працевлаштуванні після переїзду потребували 40,8% респондентів, а отримали її лише 13,3% [9].

Щодо осіб, які залишилися на непідконтрольній українській владі території, то, на нашу думку, домінування процесу продукування ризиків (обстрілів, бомбардувань) зумовлює специфічне переродження

суспільних інституцій та відносин з ними. З часом така ситуація призведе до подальшого витіснення значної частини населення, яке зараз залишається орієнтованим на нормальні умови зайнятості, а їх місце в регіоні займуть представники різного роду кримінальних структур і маргіналізовані верстви. Самоорганізація населення також набуватиме специфічних форм, серед яких можна виділити: створення злочинних співтовариств, організацію посередницьких послуг між ворогуючими сторонами, а також супротив представникам самопроголошеної влади. Підтвердженням початку реалізації одного з наведених сценаріїв може слугувати твердження голови правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента» В. Фесенка, який заявив в інтерв'ю одному з каналів телебачення: «Протягом останнього року на Донбасі сформувалася ціла воєнна каста, насамперед, із місцевих. Це люди, для яких війна – стиль життя і заробітку. Ці люди вже не повернуться в шахти чи на заводи, і таких людей вже кілька тисяч. Це нова реальність Донбасу» [4].

Дійсно, як засвідчує світова практика, спільноти такого типу майже не піддаються реабілітації, зрештою, їх потрібно буде просто ізолювати в установленому законодавством порядку. А останній сценарій «приховані методи боротьби», на нашу думку, буде втілюватися поступово, в процесі зростання невдоволення основної частини населення окупаційними, бандитськими формами і методами регіонального управління.

Висновки і пропозиції. В умовах ризикогенного суспільства державна політика має спрямовуватися на цінності й інтереси людини, які є більш важливими, ніж, скажімо, плюралістична демократія і ринкова економіка. Це загальнолюдські цінності життя, захист її гідності, збереження громадянського миру та злагоді. Суспільство, як відомо, само по собі культивує й утверджує цінності свободи та відповідальності, які в економічній сфері утворюють ринок, у політичній – демократію і плюралізм, у соціальній – самодостатню особистість [8].

Отже, на нашу думку, нині основні зусилля уряду мають концентруватися на

розробленні та ефективному упровадженні Стратегії соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб, яка передбачатиме, насамперед, інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у соціум, тобто створення нових робочих місць та будівництво повноцінного житла. Крім того, настав час впроваджувати більш ґрунтовні програми, які матимуть не коротко-, а середньостроковий характер не лише за часом реалізації, а й за строком отримання результатів. Стратегія має бути спрямована не лише на підтримку зайнятості для вимушених переселенців, але й сприяти соціально-економічному розвитку місцевих громад шляхом використання наявного людського потенціалу переміщених осіб: їх доволі високої соціальної та територіальної мобільності, економічної активності, інтелектуального та демографічного потенціалу. Поряд із максимальним залученням переселенців до суспільного життя територій їх тимчасового перебування, необхідно через ЗМІ та інші можливості всіляко запобігати упередженому ставленню до переселенців виключно як осіб, налаштованих на сепаратизм.

Щодо громадян України, які і досі залишаються на тимчасово окупованій території, поки що може йтися про політичне урегулювання конфлікту, їх матеріальну та інформаційну підтримку у межах наявних нині можливостей, із подальшим поверненням до нормальних умов життєдіяльності.

Список використаної літератури:

1. Балакірева О.М. Науковий аналіз і доказове обґрунтування – успіх стратегій розвитку та конкретних дій / О.М. Балакірева // Укр. соціум. – 2014. – № 3 (50). – С. 7–9.
2. Войналович І.А. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні / І.А. Войналович, М.О. Кримова, Л.В. Щетініна // Інституційний репозитарій КНЕУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ir.kneu.kiev.ua:8080/bitstream/2010/5981/1/250-258.pdf>.
3. Воронкова В.Г. «Общество риска» как следствие кризиса современной цивилизации в глобальном измерении / В.Г. Воронкова // Гуманітар. вісн. ЗДІА. – 2014. – № 58. – С. 13–24.
4. Вплив економічних перетворень на процеси соціальної мобільності в сучасному українському суспільстві : НДР ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – № 0110U004381.
5. Корель Л.В. Социология адаптации: вопросы теории, методологии и методики / Л.В. Корель. – Новосибирск : Наука, 2005. – 318 с.
6. Макаров О.В. Соціальна політика в Україні : [моногр.] / О.В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
7. Московичи С. Машина, творящая богов / С. Московичи. – М. : КСП+ : Центр психологии и психотерапии, 1998. – 559 с.
8. Недюха М. Україна в контексті соціології ризику / М. Недюха [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ualogos.kiev.ua>.
9. Оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні та послуг для них [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lhsi.org.ua/images/2015/Doslidzhennya_VPO_LHSI2015.pdf.
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. №1706-VII (із змінами, станом на 20.04.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page>.
11. Шлыкова Е.В. Социальная приемлемость нововведений миграционного законодательства / Е.В. Шлыкова // Социол. исслед. – 2008. – № 2. – С. 56–65.
12. Beck U. World risk society / U. Beck. – Malden, MA : Polity Press, 1999.
13. Gullahorn J. An Extension of the U-Curve Hypothesis / Gullahorn J., Gullahorn J. // Journal of Social Issues, 1963. – 19 (3). – P. 33–47.
14. Kahneman D. Choices, values and frames / Kahneman D., Tversky A. – New York : Russell sage Foundation, 2000.
15. Riesman D. The lonely crowd / Riesman D., Denney R., Glazer N. – New Haven : Yale univ. pr., 1978.
16. Shlapentokh V. Public and private life of the soviet people : Changing values in post-Stalin Russia / V. Shlapentokh. – New York; Oxford : Oxford univ. press, 1989. – 281 p.

Весельская Л. А. Теоретико-методологические подходы к урегулированию проблемы вынужденной внутренней миграции населения в Украине

В статье применены основные детерминанты теории «общества риска» У. Бека, с помощью которых раскрыто новейшие тенденции вынужденной миграции в Украине. Предложено основными признаками вынужденности считать отсутствие положительной мотивации для перемещения, изменение условий проживания и отсутствие близкой перспективы нормализации экономической ситуации. Обосновано, что первоочередной задачей является выработка основ единой государственной политики относительно внутренне перемещенных лиц, поскольку последствия гуманитарной катастрофы на востоке страны имеют долговременный характер. Доказана необходимость выработки двух различных подходов к расселению и трудоустройству для лиц, которые не намерены менять нынешнее место проживания, и для лиц, после нормализации ситуации планирующих вернуться в свои места.

Ключевые слова: вынужденная миграция, внутриперемещенное лицо, государственное регулирование, государственная политика, социальные риски, стратегии адаптации.

Veselskaya L. Theoretical and methodological approaches of resolving the problems of forced internal migration of the population in Ukraine

The article uses the main determinants of the "risk society" theory of W. Beck, with the help in which disclosed the latest trends of forced migration in Ukraine. It suggested the main features, to avoid positive motivation for moving, changing living conditions, and lack of close perspectives of normalization of the economic situation. It is proved that the primary task – to develop the foundations of a single state policy on internally displaced persons, because the consequences of the humanitarian catastrophe in the east of the country have a long-term nature. Proved the necessity of developing two different approaches to resettlement and employment for individuals who do not intend to change its current location, and for those to return to their places after normalization plan.

Key words: forced migration, internally displaced person, state regulation, state policy, social risks, strategy publication.

В. В. Коліжак

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті розглянуті основні тенденції, що впливають на зростання кількості та масштабів надзвичайних ситуацій у світі в умовах глобалізації (поява нових небезпечних технологій, хвороб, епідемій, пандемій, наслідки демографічного вибуху, міграційні процеси, геокліматичні зміни, ускладнення соціально-політичного та економічного життя соціумів тощо). Це позначається на класифікації надзвичайних ситуацій. Зокрема, в українському законодавстві нещодавно до надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру додалися соціальні та воєнні. Водночас зафіксоване значне запізнення введення в науковий національний обіг нових понять, таких як «складна надзвичайна ситуація» та «складна політична надзвичайна ситуація», зміст яких розкривається на основі аналізу міжнародного законодавства, праць зарубіжних експертів.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, складна надзвичайна ситуація, складна політична ситуація, природні лиха, техногенні катастрофи.

Постановка проблеми. Розвиток людства супроводжується значними науково-технічними досягненнями, що істотно підвищує не тільки рівень життя людей, але й суттєво позначається на ступені їхньої захищеності від природних, техногенних катаклізмів, інших непередбачуваних ситуацій. Навіть тільки значне зростання мобільності робочої сили має наслідками розширення спектру ймовірних небезпек, загроз та ризиків для стабільного функціонування суспільства крізь призму уразливості окремого індивіда.

Зокрема, відомий економічний соціолог Дж. Уррі наводить такий приклад. У 1800 р. середньостатистичні мешканці земної кулі переміщувались у середньому не далі, аніж на 50 м від свого житла на день, а тепер зазвичай мандрують на відстань у 50 км на день: нині всі разом громадяни світу долають по 23 млрд км щодня, а прогнози свідчать, що до 2050 р. ця цифра зросте у чотири рази, досягнувши 106 млрд [1, с. 68]. Це призводить до значного зростання ризиків транспортних подій, виникнення інших нестандартних ситуацій.

Технологічний прогрес водночас розширює коло небезпечних виробництв.

Чого варті тільки аварії на атомних станціях в Чорнобилі (1986 р.) та Фукусімі (2011 р.), наслідки яких будуть відчуватися ще багато років. Значна небезпека у будь-який момент може виникнути у хімічній, біологічній індустрії, нафтогазовій галузі, будівництві нових каскадів електростанцій тощо.

Нераціональне й волонтаристське втручання людини у природу, значне посилення антропогенного навантаження на неї, насамперед, завдяки демографічному вибуху, також підвищують ймовірність та посилюють «ціну» природних катаклізмів і катастроф. Зокрема, навіть у благополучній Європі кількість природних катаклізмів у період з 1998 до 2014 р. включно лише тричі опускалася нижче позначки 40. При цьому варто зазначити, що значна кількість жертв в Італії (20 098), Франції (19 490), Іспанії (15 090), Німеччині (9 355) у липні 2003 р. була зумовлена надзвичайно високою температурою повітря [2]. Варто зазначити, що і в Україні в період з 2003 до 2016 р. включно найбільшої шкоди у матеріальному вимірі завдали надзвичайні ситуації природного характеру (2008 р. – 4,720 млн грн.) [3, с. 423].

Значні зміни відбулися й у соціально-політичному та економічному житті людства. Тривалі страйки авіадиспетчерів, залізнич-

ників, працівників житлово-комунальної сфери, вже не кажучи про масштабні терористичні акти, внутрішні заворушення та конфлікти, не сприяють сталому розвитку людства. До цього додаються небезпечні хвороби, епідемії, пандемії, забруднення навколишнього середовища. Особливу небезпеку останнім часом становлять конфлікти на етнічному, релігійному ґрунті, а також війни і збройні конфлікти, характер яких під впливом новітніх технологічних досягнень постійно змінюється. Отже, поняття «надзвичайна ситуація» (далі – НС) набуває нового змісту і становить неабиякий теоретичний і практичний інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи, пов'язані з тлумаченням поняття «надзвичайна ситуація», а також її класифікація розроблялась у працях таких вчених, як В. Акімова, С. Андреев, Ю. Воробйова, В. Гущина, С. Засулько, Н. Кліменко, С. Кузніченко, Д. Кучма, С. Мосов, В. Тищенко, А. Труш, А. Филипенко, Л. Шевченко та багатьох інших.

Питання координації діяльності країн світу щодо НС, насамперед, крізь призму природних лих, вирішує відповідний офіс ООН, що сформовано відповідно до Резолюції 46/182 у грудні 1991 р. [4]. Він також опікується їхньою класифікацією та описом, періодично переглядає зміст базових понять, пов'язаних із НС.

Однак національне законодавство України не завжди своєчасно реагує на зміни у змісті міжнародних дефініцій та класифікацій стосовно надзвичайних ситуацій. Крім цього, динаміка появи нових небезпек, загроз, ризиків та викликів настільки висока, а наслідки – непередбачувані, що виникає необхідність переосмислити весь комплекс питань щодо оцінки, моніторингу, прогнозування, підготовки та ліквідації наслідків НС.

Мета статті – з'ясувати сучасні тенденції щодо змісту поняття «надзвичайна ситуація», її класифікації в національному, зарубіжному та міжнародному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Мабуть, варто погодитися з думкою С. Андреева, що ознайомлення з рядом нормативних та доктринальних джерел наукової інформації, в яких міститься визначен-

ня терміну «надзвичайна ситуація», дає змогу констатувати відсутність єдиних підходів у цьому питанні, так само, як і в питаннях її класифікації [5, с. 19]. Це зумовлено тим, що, крім радикальних трансформацій у сферах геополітики та світової економіки, відбувається суттєве поширення нетрадиційних способів і методів ведення військово-політичного протистояння, посилюється забруднення довкілля, безвідповідальне використання природних й технічних ресурсів, геокліматична перебудова планети тощо. Ці процеси відбуваються в контексті загострення боротьби основних акторів світової політики за ресурси і переділ сфер впливу, що яскраво проявляється в подіях на Близькому Сході, в Україні, інших регіонах світу. Отже, актуалізуються питання підвищення безпеки індивіда, суспільства та держави, покращення регіональної та глобальної стабільності.

Розв'язання цих системних проблем вимагає комплексних міжвідомчих зусиль не тільки всередині держави, а й на регіональному й міжнародному рівнях, більш чіткого розуміння глобального характеру значної кількості НС та переосмислення змісту й напрямів державно-владної діяльності, зокрема із залучення неурядових організацій.

Варто зазначити, що у більшості країн термін «надзвичайна ситуація» існує поруч із такими схожими за змістом поняттями, як «інцидент», «екстремальна ситуація», «катастрофа», «лихо», «криза», «кризова ситуація», «небезпечна подія», «стихійне лихо», «форс мажорні обставини» та ін. Ось чому закріплення на законодавчому рівні максимально повної та чіткої класифікації НС є однією з важливих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб від відповідних ситуацій, зокрема можливості вимоги у суб'єктів владних повноважень забезпечення належного рівня захищеності від загроз, пов'язаних із ризиками або фактами виникнення НС [5, с. 20–21].

Донедавна класифікація НС була офіційно затверджена на державному рівні у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру від

8 червня 2000 р.». Відповідно до ст. 7. Зазначеного Закону, залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначалися такі її види: техногенного та природного характеру [6]. Цей закон втратив чинність із прийняттям Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ), який набрав юридичної сили 1 липня 2013 р., хоча з того часу до нього вже було внесено 3 поправки. У цьому документі, згідно з п. 2. ст. 5, вже з'явилися два нових види НС: соціальні та воєнні [7].

Як зазначається у Національному класифікаторі України «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010, що введений у дію 1 січня 2011 р., надзвичайна ситуація соціального характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного й антиконституційного спрямування, або пов'язане зі зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо.

Надзвичайна ситуація воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що визначають в окремих нормативних документах. У цьому класифікаторі НС воєнного характеру не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації з кодом 40000 [8, с. 3].

Очевидно, що визначення соціальних та воєнних надзвичайних ситуацій потребує доопрацювання, оскільки вони мають надзвичайно абстрактний характер і не враховують реалій сьогодення, пов'язаних із подіями на Донбасі.

Поки що в національне законодавство ще не введено термін «складна надзвичайна ситуація», який вже понад 20 років активно використовується багатьма міжнародними організаціями. Зокрема, зі створенням в ООН у червні 1992 р. Міжвідомчого постійний комітет (The Inter-Agency Standing Committee (IASC) він

перетворився на головний механізм координації зусиль усіх зацікавлених структур ООН, що опікуються гуманітарною допомогою, а також став законодавцем в уточненні основних понять у цій сфері. Так, «складна надзвичайна ситуація» визначається як гуманітарна криза в країні, регіоні або суспільстві, де спостерігається повна або значна втрата владних повноважень внаслідок внутрішнього або зовнішнього конфлікту і яка вимагає допомоги міжнародної спільноти поза межами наявних міжнародних та національних програм.

У наукових колах цей термін почав використовуватися на початку 1980-х рр. з метою позначення найбільш загальних лих, що створені власне людиною. Багато експертів вважає, що складна НС, насамперед, – це внутрішні конфлікти та акти геноциду, причини та наслідки яких дуже погано розуміються і до яких важко застосовувати технології кризового менеджменту [9, с. 110].

Цікаво також подивитися, що розуміється світовою спільнотою під поняттям «лихо». Зазвичай у пересічних громадян воно асоціюється з поняттям «природне лихо», зважаючи на ту увагу, яку приділяють мас-медіа землетрусам, цунамі, затопленням пожежам, неврожаям тощо. Зокрема, у 2013 р. було зафіксовано 330 природних лих, через що загинуло 21 610 осіб, постраждало близько 96,5 млн осіб, а загальні збитки склали понад 156,7 млрд дол. США [10, с. 1].

Однак термінологічний словник ООН визначає лихо як серйозне порушення функціонування спільноти або суспільства, що призводить до масштабних людських, матеріальних, економічних втрат, завдає шкоди довкіллю і наслідки якого перевищують можливості впоратися з ним за допомогою власних ресурсів [11, с. 9].

Останнім часом дедалі частіше застосовується ще одне поняття – «складна політична надзвичайна ситуація», яка являє собою комплекс соціальних, політичних та економічних причин, що спричинили руйнування державних структур, втрату легітимності та владних повноважень, порушення прав людини та, можливо, збройний конфлікт, що вимагає гуманітарного втручання [12]. Воно було

введене з метою відокремити гуманітарні потреби, що викликані конфліктом, від нестабільності, причиною якої виступає природна катастрофа.

Відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 46/182 від 19 грудня 1991 р. її Генеральний секретар має щорічно звітувати про координацію зусиль стосовно гуманітарної допомоги у НС. Ось кілька цифр, які характеризують тенденцію. У доповіді влітку 2014 р. зазначалося, що кількість внутрішньо переміщених осіб внаслідок збройних конфліктів і організованого насильства наприкінці 2013 р. у світі сягла рекордної позначки у 33,2 млн [13]. Проте у доповіді 2016 р. наголошено, що за підсумками 2015 р. їхня кількість зросла до 40,8 млн осіб, що є абсолютним рекордом [14]. Очевидно, що ці цифри за результатами 2016 р. будуть ще більшими.

Це цілком вписується у загальносвітову тенденцію інтенсифікації насильства. За даними лондонського Міжнародного інституту стратегічних досліджень, у 2008 р. в результаті 63 збройних конфліктів загинули 56 000 осіб, у той час як вже у 2014 р. у 42 конфліктах загинули 180 000. Отже, кількість жертв зросла в 3 рази за умови зменшення кількості конфліктів у 1,5 рази. Також у дослідженні наводяться дані за проміжні роки: в 2012 р. у 51 конфлікті загинуло 110 000 осіб, у 2010 р. – 49 000 загиблих у 55 конфліктах. Таким чином, очевидна загальна тенденція – поряд зі скороченням кількості збройних конфліктів вчені зазначають небувалу інтенсифікацію насильства [4].

Висновки та пропозиції. У міжнародному законодавстві та зарубіжній науковій думці поступово диференціюються види та характеристики надзвичайних ситуацій. Цей процес із деяким запізненням відбувається й у національному законодавстві та академічному середовищі. Зокрема, нещодавно до природних та техногенних НС офіційно додалися соціальні і воєнні. Проте їхній зміст має доволі абстрактний характер і потребує конкретизації, особливо з урахуванням революцій 2004 та 2013–2014 рр., анексії Російською Федерацією Криму та тривалими бойовими діями сепаратистів на Донбасі внаслідок чого

кількість загиблих перевищила 11 000 осіб, а число внутрішньо переміщених осіб та біженців складає більше 1 млн осіб.

Отже, видається доволі продуктивним використовувати зарубіжний досвід щодо понять «складна надзвичайна ситуація» та «складна політична надзвичайна ситуація», які конкретизують обсяг понять і відкривають значні евристичні можливості щодо визначення напрямів та шляхів реформування структур сектору безпеки й оборони України, розширення спектру їхньої діяльності, підсилення рівня координації зусиль. Це надасть змогу більш об'єктивно оцінити кроки України щодо реалізації стратегічного курсу України на євроінтеграцію.

Список використаної літератури:

1. Урри Дж. Мобильности / Дж. Урри ; пер. с англ. А.В. Лазарева, вступ. статья Н.А. Харламова. – М.: Издательская и консалтинговая группа «Праксис», 2012. – 576 с.
2. Poverty & Death: DISASTER MORTALITY 1996–2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cred.be/sites/default/files/CRED_Disaster_Mortality.pdf.
3. Андреев С.О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : [монографія] / С.О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Х.: Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.
4. Resolution of the UN General Assembly 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations – 19 December 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>
5. Андреев С.А. Теоретико-методологические подходы к классификации чрезвычайных ситуаций / С.А. Андреев // Вестник Воронежского института ГПС МЧС РФ. – 2015. – № 1. – С. 19–35.
6. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1809-14/page>.
7. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>.

8. Національний класифікатор України «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019: 2010. – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, 2010. – 23 с.
9. Burkle F.M. Complex humanitarian emergencies: a review of epidemiological and response models / F.M. Burkle // Journal of Postgraduate Medicine –2006. – Vol. 52. – Issue 2. – P. 110–115.
10. Guha-Sapir D., Hoyois P., Below R. Annual Disaster Statistical Review 2013. The numbers and trends / Debarati Guha-Sapir, Philippe Hoyois, Regina Below. – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (IRSS), Université catholique de Louvain. – Brussels, Belgium, 2014. – 42 pp.
11. 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. – Geneva, Switzerland, May 2009. – 35 p.
12. World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/hac/about/definitions/en>
13. Report of the Secretary-General. Strengthening of the coordination emergency humanitarian assistance of the UN // Economic and Social Council Substantive session. – New York, 23 June – 18 July 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/80.
14. Report of the Secretary-General. Strengthening of the coordination emergency humanitarian assistance of the UN // Economic and Social Council Substantive session. – New York, 24 July 2015 – 27 July 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/A-71-82%20-%20E-2016-60%20-%20SG%20Report%20on%20Strengthening%20Coordination.pdf>.
15. Количество вооруженных конфликтов в мире сокращается, но людей в них гибнет больше // The Guardian – 20 мая 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zn.ua/WORLD/kolichestvo-vooruzhennyh-konfliktov-v-mire-sokraschaetsya-no-lyudey-v-nih-gibnet-bolshe-the-guardian-176732_.html

Колижак В. В. Современные тенденции относительно классификации чрезвычайных ситуаций

В статье рассмотрены основные тенденции, влияющие на рост количества и масштабов чрезвычайных ситуаций в мире в условиях глобализации (появление новых опасных технологий, болезней, эпидемий, пандемий, последствия демографического взрыва, миграционные процессы, геоклиматические изменения, усложнения социально-политической и экономической жизни общества и т.п.). Это сказывается на классификации чрезвычайных ситуаций. В частности, в украинском законодательстве недавно к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера добавились социальные и военные. В то же время зафиксирована значительная задержка во введении в научный национальный оборот новых понятий, таких как «сложная чрезвычайная ситуация» и «сложная политическая чрезвычайная ситуация», содержание которых раскрывается на основе анализа международного законодательства, работ зарубежных экспертов.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, сложная чрезвычайная ситуация, сложная политическая ситуация, стихийные бедствия, техногенные катастрофы.

Kolizhak V. The modern trends to classification emergencies

In the article the basic trends affecting growth in the number and scale of emergencies in the world in the context of globalization (the appearance of new dangerous technologies, disease, epidemics, pandemics, the effects of population explosion, migration, geoclimatic changes, complications socio-political and economic life of societies etc.) are considered. This affects to the classification of emergency. In particular, the Ukrainian legislation recently to emergency situations of natural and manmade added social and military. At the same time recorded significant delay in the introduction of national scientific circulation new concepts such as "complex emergencies" and "complex political emergencies" the meaning of which is revealed by analyzing the international law and works of foreign experts.

Key words: emergency, complex emergency, complex political situation, natural disasters, man-made disasters.

М. Г. Орел

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ЗАГРОЗ ПОЛІТИЧНІЙ БЕЗПЕЦІ ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАВДАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячується визначенню когнітивних ознак явищ та інших чинників, які в теорії і практиці державного управління ідентифікують дефініцією «загроза політичній безпеці». Обґрунтовується положення про доцільність розгляду цієї дефініції як наукової категорії та предмету наукового аналізу. Акцентовується увага на тому, що ідентифікація та оцінювання загроз політичній безпеці є пріоритетним завданням суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, загрози політичній безпеці, державне управління у сфері політичної безпеки, політична безпека, забезпечення політичної безпеки.

Постановка проблеми. Достовірність результатів наукових досліджень проблем забезпечення політичної безпеки значною мірою залежать від обґрунтованості та уніфікованості понятійного апарату. Згідно із чинним законодавством під загрозами національній безпеці розуміють «наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України» [1]. Оскільки політика національної безпеки передбачає визначення національних інтересів, у тому числі у політичній сфері, засобів і способів їх реалізації, то принципово важливим є системний аналіз явищ (процесів, подій тощо). Суб'єкти системи державного управління у сфері політичної безпеки їх інтерпретують як небезпеку вказаним інтересам. Відсутність неоднозначності та розбіжності між розробниками політики і особами, які приймають державно-управлінські рішення, є передумовою наукової обґрунтованості результатів аналізу питання щодо реагування на явища, що спричиняють загрози політичній безпеці. Саме із цієї причини інколи не можливо сформулювати й ефективні механізми щодо реалізації на-

ціональних інтересів у політичній сфері, оскільки вказані загрози мають бути об'єктами державно-управлінських впливів. Таким чином, ідентифікація та оцінювання загроз політичній безпеці є пріоритетним практичним завданням суб'єктів системи державного управління у сфері політичної безпеки. Разом із тим виконаний аналіз дозволяє дійти висновку, що серед науковців і практиків так і не сформувалося єдиної думки щодо когнітивних ознак явищ, які позначають дефініцією «загроза політичній безпеці». Недостатньо дослідженням залишається і взаємозв'язок цього поняття з іншими досить вживаними дефініціями, зокрема: «виклик політичній безпеці», «забезпечення політичної безпеки». Це породжує значні труднощі в обґрунтуванні стратегічних рішень у сфері політичної безпеки, оскільки важливим елементом їх підготовки є виявлення та оцінювання чинників, які призводять до кризових ситуацій за того чи іншого типу дестабілізації політичної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виконаний аналіз дозволяє дійти висновку, що в чинному законодавстві та наукових працях із питань забезпечення національної безпеки когнітивні ознаки явищ, які інтерпретують як «загроза по-

літичній безпеці», практично не розглядаються. Так, у Законі України «Про основи національної безпеки України» надано перелік основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України [1]. Серед них, зокрема: у *зовнішньополітичній сфері*: посягання на державний суверенітет України; територіальні претензії та спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; регіональні та локальні війни поблизу кордонів України, а у *внутрішньополітичній сфері*: виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізація та прояви екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; прояви сепаратизму в окремих регіонах України; нездатність політичної системи щодо оперативного реагування на загрози національній безпеці. Разом із тим критерію, який би дозволяв вирізняти реальні загрози від потенційних, не наводиться. У чинній Стратегії національної безпеки України (Стратегії) замість дефініції потенційні та реальні загрози національній безпеці використовується поняття актуальні загрози та наводиться їх перелік [2]. У Стратегії критерію, який би дозволяв виокремити із сукупності загроз національній безпеці, саме «актуальні загрози» також не наводиться. Очевидно, це дозволяє політикам досить довільно інтерпретувати ті чи інші явища як «актуальні загрози» політичній безпеці, що, як наслідок, породжує зростання ймовірності неадекватного реагування на них та труднощі у визначенні кола та завдань суб'єктів управління у сфері політичної безпеки, відповідальних за підготовку і реалізацію адекватних загрозам управлінських рішень. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави та 25 ключових показників, що оцінюють хід їх виконання, взагалі не йдеться про загрози пріоритетним цілям у контексті загроз національній безпеці [3]. Між тим саме акцент на загрозах досягнення визначених цілей, засобах і способах реагування на них є центральним питанням у розробці будь-якої стратегії [4].

Щодо праць науковців, які здійснювали аналіз загроз національній безпеці,

в тому числі політичній, то, наприклад, у працях таких фахівців, як В. Горбулін, А. Качинський [5; 10; 11], В. Маньков [6], В. Абрамов, Г. Ситник, В. Смолянук, В. Олуйко, М. Вавринчук [7–9; 26], В. Ребкало, В. Шахов [12], М. Петров [13], Е. Люттвак [14], А. Булан [15], О. Запорожець, Б. Халмурадов, В. Применко [16], Б. Парахонський, Г. Яворський, О. Резніков, К. Кононенко [17], О. Кривицька [18], О. Косілова [19], як правило, не акцентується увага на когнітивних ознаках явищ, які розробники політики та управлінці ідентифікують як загрози політичній безпеці. Те ж саме стосується підходів щодо їх ідентифікації, класифікації та побудови ієрархії в контексті впливу на розвиток кризових ситуацій, які можуть мати місце під час дестабілізації політичної системи. Тому серед науковців і практиків так і не сформувалося єдиної думки стосовно сутності явищ та інших чинників, які позначають дефініцією «загроза політичній безпеці», її взаємозв'язку із суміжними дефініціями. Це, зокрема, не дозволяє більш ґрунтовно розкрити й сутність процесу, під яким розуміють «забезпечення політичної безпеки» і, як наслідок, місця і ролі в ньому системи державного управління у сфері політичної безпеки, змісту, функцій, завдань та організації взаємодії суб'єктів, які залучаються до цього процесу. Так, в одному випадку, загрози політичній безпеці інтерпретуються як загрози політичним суб'єктам або політичній системі, а в другому – як загрози політичній стабільності або політичному суверенітету, що породжує суттєві труднощі в обґрунтуванні управлінських рішень щодо забезпечення політичної безпеки.

Такими чином, з огляду на те, що виявлення, ідентифікація та оцінювання явищ, які породжують кризові ситуації, що призводять до дестабілізації політичної системи, є пріоритетним завданням суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки, дефініція «загрози політичній безпеці» має розглядатися як наукова категорія та бути предметом наукового аналізу.

Метою статті є з'ясування когнітивних ознак явищ та інших чинників, які в теорії і практиці державного управління іденти-

фікують як «загрози політичній безпеці». Обґрунтування доцільності розгляду цієї дефініції як наукової категорії та предмету наукового аналізу, як передумови розкриття сутності процесу «забезпечення політичної безпеки», ролі в ньому системи державного управління у сфері політичної безпеки, функцій, завдань та організації взаємодії суб'єктів, які залучаються до цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Під час розв'язання проблем забезпечення національної безпеки оперують багатьма поняттями, серед яких чільне місце належить і поняттю «загроза політичній безпеці». Наслідки геополітичних, геоекономічних, геокультурних трансформацій сучасного світу, необхідність врахування національних реалій державотворення, а також те, що ця дефініція є базовою під час операціоналізації інших понять, зокрема, таких як забезпечення політичної безпеки та «система державного управління у сфері національної безпеки», зумовлюють доцільність її більш критичного наукового аналізу. У даному випадку йдеться про з'ясування природи явищ та інших чинників, які дослідники, політики та управлінці ідентифікують як загрози політичній безпеці.

Загальновідомо, що більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки, в тому числі політичної її складової частини, базується на реалізації так званої концепції національних інтересів [5–8; 10; 11; 23–25]. Як правило, проголошені на офіційному рівні керівництвом держави та відображені в нормативних документах національні інтереси визначають пріоритети зовнішньої і внутрішньої політики та державного будівництва. З огляду на те, що національна безпека інтерпретується як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам [1], варто звернути увагу, що ці загрози визначають й основні напрями концентрації зусиль суб'єктів державного управління щодо забезпечення національної безпеки, засоби та способи, які для цього залучаються. Тому

науковці, політики та управлінці, як правило, ідентифікують загрози національній безпеці в політичній, економічній та інших сферах як явища та інші чинники, які створюють небезпеку реалізації цих інтересів. У кінцевому підсумку вони єдині в тому, що основою національних інтересів є потреби виживання та прогресивного розвитку індивіду (особи), суспільства та держави, що їх формування є результатом складної та суперечливої взаємодії об'єктивних і суб'єктивних чинників. Разом із тим, на їх думку (О. Бодрука, В. Вагапова, О. Гончаренка, Е. Лисицина, Г. Ситника), важко дійти консенсусу щодо того, які саме потреби набувають статус «національних» [25–27]. Однією із причин цього є відсутність загальноприйнятого критерію, який би дозволяв виокремити серед цих потреб, досить різних за змістом, спрямованістю, пріоритетністю, можливістю реалізації саме ті, задоволення яких забезпечує збереження природної сутності та подальший розвиток суспільства (нації). Тобто ті, які дійсно відображають в інтегрованому вигляді саме його (її) інтереси, а не є бажанням правлячої еліти репрезентувати власні корпоративні, економічні чи інші інтереси, маскуючи їх як національні, що саме по собі є може стати небезпекою для соціуму.

Варто погодитися з тими, які стверджують, що важливою передумовою прогресивного розвитку суспільства (нації) і безпеки держави є те, що національні інтереси мають ґрунтуватися на національних цінностях, оскільки саме вони відображають природно-історичну та соціально-економічну, а відтак і унікальну культурну сутність формування та існування того чи іншого народу (нації) [7; 8; 10; 11; 23; 24; 26]. Проте в сучасному світі невизначеностей, зумовлених геополітичними, геоекономічними та геокультурними процесами, системи національних цінностей усіх держав також зазнають значних трансформацій [9]. Процеси кардинальної переоцінки історичного минулого, зокрема під гаслами категоричного заперечення позитивних наслідків одних і зневажливого ставлення до інших подій для долі народу (нації), запровадження за будь-яку ціну досвіду інших країн як та-

кого, без адекватної адаптації до реалій суспільного розвитку, це, зокрема, є твердженням перебігу і наслідків сучасних інформаційно-цивілізаційних війн сучасності. При цьому часто значна роль у цих трансформаціях належить і національним політичним силам, які використовують їх як один із інструментів політичної боротьби з опонентами. Тому, незважаючи на те, що невідповідність офіційно проголошених керівництвом держави національних інтересів потребам збереження і розвитку національних цінностей народу (нації), які уособлюють його природно-унікальну сутність, є недопустимим. Тому залишається відкритим питання, чи завжди ці інтереси ґрунтуються на національних цінностях. Оскільки ж загрози цілісності та прогресивному розвитку соціуму (нації), в тому числі й політичній системі, операціоналізуються через національні інтереси, то, очевидно, що підміна правлячою елітою національних інтересів власними інтересами призводить і до кардинальної зміни уявлень про систему загроз національній безпеці, в тому числі політичній. Це означає, що явища, які здійснюють негативний вплив на життєдіяльність індивіда (особи), суспільства та держави, фактично ігноруються, що, безумовно, породжує реальну небезпеку існуванню соціуму (нації).

З іншого боку, історичний досвід свідчить, що практичні зусилля з боку керівництва держави щодо реалізації національних інтересів у політичній сфері, як правило, викликають певний спротив із боку інших політичних суб'єктів (від окремого індивіду до інших держав). Це підтверджує незаперечний взаємозв'язок спектру і ступеня загроз політичній безпеці та інтенсивності зусиль щодо реалізації політичних інтересів. Оскільки загроза політичній безпеці інтерпретується як небезпека національним інтересам, то незаперечним є й те, що за відсутності артикуляції на офіційному рівні національного політичного інтересу неможливо ідентифікувати те чи інше явище, як загрозу інтересу. Разом із тим ці явища можуть здійснювати деструктивний вплив на політичну систему, наслідки якого можуть бути катастрофічними в контексті збереження її цілісності та розвитку.

Варто також зазначити, що взаємозв'язок складових частин національної безпеки призводить до того, що намагання політичного керівництва за будь-яку ціну підвищити рівень політичної безпеки не гарантує зростання інтегрального рівня національної безпеки. У деяких випадках вказані зусилля з боку суб'єктів державного управління можуть призвести навіть до його зниження і, як наслідок, до політичної кризи. Тому, крім виявлення та ідентифікації загроз політичній безпеці, не менш складним завданням цих суб'єктів є об'єктивне оцінювання загроз та пошук шляхів, засобів і способів реагування на них, які б були адекватними ситуації, яка може мати місце в політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави. При цьому принципово важливим є попереднє визначення та моніторинг суб'єктами державного управління у сфері політичної безпеки критичних параметрів, вихід за межі яких може призвести до руйнації цілісності політичної системи, втрати її здатності до саморегуляції та розвитку.

І насамкінець, явища та інші чинники, які породжують загрози політичній безпеці, можуть мати різну природу, що зумовлює необхідність різних підходів та механізмів щодо адекватного реагування на них. Так, загроза територіальної цілісності може мати у своїй основі сепаратизм або збройний напад із боку іншої країни, а відтак вимагати залучення не тільки спецслужб і поліцейських підрозділів, а й збройних сил.

Викладене вище свідчить – сутність явища, яке дослідники та управлінці позначають дефініцією «загроза політичній безпеці», не може бути розкрита ідентифікацією його як «небезпека національним інтересам». Вказане явище має розглядатися в контексті та взаємозв'язку таких понять, як «безпека», «політична безпека», «політична система», тобто актуальною є зміна парадигмального підходу щодо операціоналізації дефініції «загроза політичній безпеці» та розгляду її як наукової категорії. Вирішення цього завдання є принциповою передумовою розробки методологічних основ виявлення, ідентифікації, оцінювання та моніторингу вказаних загроз як чинників, які здійснюють де-

структивних вплив на цілісність і розвиток політичної системи та безпеку держави.

Варто зазначити, що розкриття сутності (природи) таких явищ, як «безпека» та «політична безпека», також є далеко не тривіальним завданням, оскільки, наприклад, сучасні наукові знання про безпеку акумулюють взаємопов'язані уявлення про цей феномен у межах політичних, воєнних, економічних, технічних та інших наук. Як соціальне явище «безпека» є своєрідною інтегральною характеристикою та індикатором взаємовідносин індивіда, суспільства та держави, які акумулюють у собі наслідки їх багатогранної діяльності, історичний досвід, культуру тощо. Тому існує чимало підходів щодо оцінювання та інтерпретації явищ у контексті їх негативного впливу і на політичну безпеку. Разом із тим, незважаючи на досить складну функцію політики, яка, зокрема, передбачає постійний пошук консенсусу та компромісу між її суб'єктами під час визначення цілей, досягнення яких важливе для позитивних змін у життєдіяльності людини, суспільства та держави [20, с. 26; 21, с. 184; 22, с. 281], під «політичною безпекою», як правило, розуміють комплексну характеристику різних аспектів динаміки та спрямованості розвитку політичної системи. Тому, наприклад, вважається, що принципово важливим є оцінювання можливого негативного впливу на політичну безпеку чинників, які формують середовище функціонування політичної системи, а також тих, які визначають характер взаємовідносин між її елементами. Залежно від того, що дослідники, політики та управлінці розуміють під загрозами політичній безпеці, результати оцінювання ними вказаних чинників можуть бути різними. Так, вони можуть дійти висновку, що загроза політичній безпеці відсутня, якщо держава здатна успішно протистояти силовому тиску ззовні або коли політична система має бажану стійкість, незважаючи на те, що ті чи інші чинники насправді породжують цю загрозу. У даному випадку «політична безпека» певною мірою є оцінкою результату реагування державних інститутів на чинники, які можуть завдати шкоди суб'єктам та об'єктам політичної

системи, а також прогресивному розвитку соціальної системи. Але, врешті-решт, якщо розглядати ті чи інші уявлення про політичну безпеку в контексті умов життєдіяльності політичної системи, це дає підстави стверджувати, що вона характеризує: тенденції та умови розвитку соціуму і його політичних структур, що визначаються певними нормами (правовими, ціннісно-світоглядними та ін.), дотримання яких забезпечує збереження їх якісно-структурної визначеності та функціонування, яке відповідає їх природі; певну захищеність функціонування соціуму від небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності політичних інститутів. Це означає, що рішення із забезпечення політичної безпеки необхідно приймати на основі результатів комплексного аналізу змін показників, вихід яких за допустимі межі призводить до зниження якості управління в політичній системі та невиконання завдань, які на неї покладаються, що зрештою може призвести до руйнування системи. Серед таких показників, зокрема: ступінь обмежень політичних прав і свобод громадян; міра підтримки державних інституцій суспільством; рівень суспільно-політичної напруженості; здатність суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки уникати суспільно-політичних криз, а в разі їх виникнення – забезпечувати відновлення і стійкий суспільно-політичний розвиток. Тому політична безпека є комплексним критерієм оцінки тенденцій, умов розвитку та захищеності політичної системи, тобто її якості та динаміки функціонування.

З огляду на те, що небезпека і безпека – два взаємозв'язаних явища, які перебувають у динамічній взаємодії і характеризують умови (ситуації) життєдіяльності та динаміку розвитку будь-якої системи як цілісності [7; 8], а також зважаючи на те, що ці явища є наслідками взаємодії та самоорганізації систем та суб'єктів, те ж саме можна стверджувати й щодо загроз політичній безпеці. Тому стан політичної системи є результатом взаємодії чинників, які сприяють її безпеці та тих, які здійснюють негативний вплив на її розвиток і цілісність системи. Тобто рівень політич-

ної безпеки залежить від можливостей суспільства і держави, ефективності заходів щодо їх реалізації під час виявлення, ідентифікації, оцінювання та зниження негативного впливу тих чи інших чинників на вказаний рівень.

Таким чином, об'єктивною основою існування феномену «загроза політичній безпеці» є природа явищ (процесів, подій тощо), які здійснюють негативний вплив на буття (стан) політичної системи. Першочергової уваги серед яких заслуговують ті, що призводять не тільки до зміни умов природного функціонування та прогресивного розвитку, а й до суттєвої зміни структури системи, наслідком чого може бути втрата її цілісності, тобто руйнування системи. Зважаючи на наявність широкого спектру цих явищ, можливих синергетичних ефектів їх взаємодії, важливим завданням, окрім їх оперативного виявлення, ідентифікації, оцінювання, є й завчасна розробка, затвердження та своєчасне уточнення орієнтовних планів дій суб'єктів державного управління, адекватних тим чи іншим умовам розвитку політичної системи. Важливість розробки таких планів зумовлена тим, що неадекватні дії вказаних суб'єктів можуть призвести до переорієнтації зусиль держави на розв'язання другорядних завдань щодо забезпечення політичної безпеки.

Висновки і пропозиції. Сьогодні серед дослідників відсутня єдність щодо сутності об'єктивно існуючих соціальних явищ, які позначають як «загрози політичній безпеці», і як окрема наукова категорія та предмет наукового аналізу вони ними не розглядались. Це не дозволило визначити когнітивні ознаки «загроз політичній безпеці», дійти єдиної думки щодо їх взаємозв'язку з іншими дефініціями, розкрити сутність процесу, під яким розуміють «забезпечення політичної безпеки», зміст функцій, завдань та організації взаємодії суб'єктів державного управління під час розробки та реалізації державно-управлінських рішень щодо реагування на вказані загрози.

Понятійно-категоріальний апарат у сфері національної безпеки базується на концепції національних інтересів, але

неоднозначним є вплив геополітичних, геоекономічних і геокультурних процесів на національний розвиток, можлива підміна національних інтересів інтересами керівної еліти, не дозволяють з'ясувати сутність явищ, які інтерпретують як «загрози політичній безпеці», шляхом операціоналізації їх як «небезпек національним інтересам». Виконане дослідження дозволяє стверджувати, що об'єктивною основою існування феномену «загроза політичній безпеці», який у соціокультурному контексті має статус наукової категорії, є природа речей, які визначають характеристики умов існування політичної системи. Це свідчить про необхідність зміни парадигмального підходу щодо операціоналізації дефініції «загроза політичній безпеці» та постійних досліджень цих загроз, де об'єктивне і суб'єктивне виступають як єдине ціле.

За будь-яких умов явища, які інтепретують як «загрози політичній безпеці», доцільно розглядати у взаємозв'язку з поняттям «політична безпека» та в контексті стану політичної системи, який є результатом дії чинників, які сприяють її прогресивному розвитку та цілісності, та тих, які здійснюють негативний вплив на них, а першочергової уваги заслуговують чинники, що призводять до зміни умов природного функціонування та суттєвої зміни структури системи.

Перспективи подальших досліджень полягають в обґрунтуванні підходів щодо класифікації, оцінювання та моніторингу загроз політичній безпеці.

Список використаної літератури:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15/print1479732461433828>.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. // *Strategic Review*. – Winter 1997. – Vol. XXV, No. 1. – P. 24–37.
 5. Качинський А.Б. Безпека, загрози та ризик / А.Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
 6. Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире [текст] / В.Д. Маньков. – СПб. : Политехника, 2005. – 551 с.
 7. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика [Монографія] / [Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук] ; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. – 669 с.
 8. Глобальна та національна безпека: підручник / [В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянчук] ; за заг. ред. Г.П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.
 9. Сытник Г.П. Безопасность государства в условиях глобальных потрясений и неопределенностей / Г.П. Сытник // *Государство и общество в современной политике : Сборник статей. Выпуск 1*. – Воронеж : Научная книга, 2013. – С. 122–132.
 10. Горбулін В.П. Засади національної безпеки [текст]: підручник / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
 11. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки [текст]: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2011. – 288 с.
 12. Ребкало В., Шахов В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку / В. Ребкало, В. Шахов // *Вісник НАДУ*, 2011. – № 3. – С.159–169.
 13. Петров М.Н. Механизмы государственных переворотов: историко-теоретическое исследование [Текст] / [М.Н. Петров та ін.] ; под общей ред. А.Е. Тараса. – М. : АСТ; Мн. : Харвест, Коммандос, 2005. – 304 с.
 14. Люттвак Эдвар Н. Государственный переворот [Текст]: Практ. пособ. Перевод с англ.: Edward N. Luttwak. *Сорр. D'Etat: A Practical Handbook* / Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. – М. : Университет Дмитрия Пожарского, 2012. – 326 с.
 15. Булан А.П. Моніторинг загроз національній безпеці, як складова забезпечення стабільності в суспільстві / А.П. Булан // *Збірник наукових праць КНУ*, Вип. 31 «Політичні науки». Т. 44. – 2005. – С. 140–146.
 16. Безпека життєдіяльності [Текст]: підручник [О.І.Запорожець, Б.Д.Халмурадов, В.І.Применко та ін.] – К. : «Центр учбової літ-ри», 2013. – 448 с.
 17. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України / [Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська, О.О. Резнікова та ін.]; за ред. К.А. Кононенко. – К. : НІСД, 2013. – 56 с.
 18. Кривицька О. Геополітична дилема України як визначальний фактор її історичного майбутнього / О. Кривицька // *Політичний менеджмент*. – № 5. – 2011. – С. 133–144.
 19. Косілова О.І. Політична безпека в системі національної безпеки України / О.І. Косілова // *Правова інформатика*. – 2011. – № 1(29). – С. 72–78.
 20. Браєн Гог'вуд, Луїс Ґан. Аналіз політики для реального світу / перекл. з англ. А. Олійник / наук.ред. перекладу В. Тертичка. – К. : Соломії Павличко «Основи». – 2004. – 390 с.
 21. Новейший политологический словарь / [Д.Е. Погорелый, В.Ю. Фесенко, К.В. Филиппов]. – Ростов н/Д. : Феникс, 2010. – С. 184–185.
 22. Штанько В.І., Чорна Н.В., Авксентьєва Т.Г., Тіхонова Л.А. Політологія [Текст]: Навч. посібн. / [В.І. Штанько, Н.В. Чорна, Т.Г. Авксентьєва, Л.А. Тіхонова]. – Вид. 2-е, доп. і переробл. – К. : Фірма «ІНКІОС», Центр учбової літератури, 2007. – С. 281.
 23. Возжеников А.В., Кривельская Н.В., Макаренко И.К. и др. Общая теория национальной безопасности / Под общ. ред. А.А. Прохожаева. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
 24. Возжеников А.В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) [Монография] / А.В. Возжеников. – М. : НПО Модуль, 2000. – 240 с.
 25. Бодрук О. Національні інтереси / О. Бодрук // *Політика і час*. – 2001. – № 12. – С. 52–62.
 26. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) [Монографія] / Г.П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.
 27. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України / О.М. Гончаренко // *Наука і оборона*. – 2002. – № 1. – С. 18–24.

Орел М. Г. Идентификация угроз политической безопасности как научная проблема и практическая задача субъектов государственного управления

В статье рассматриваются вопросы определения когнитивных признаков явлений и других факторов, которые в практике государственного управления определяют дефиницией «угроза политической безопасности». Аргументируется постулат о необходимости рассмотрения этой дефиниции как научной категории и предмета научного анализа. Акцентируется внимание на том, что идентификация и оценивание угроз политической безопасности является приоритетным заданием субъектов государственного управления в сфере политической безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, угрозы политической безопасности, государственное управление в сфере политической безопасности, политическая безопасность, обеспечение политической безопасности.

Orel M. Identification of threats to political security as a scientific problem and practical task of the subjects of public administration

The article devoted to the definition of cognitive signs of phenomena and other factors that in the practice of public administration define a definition of «a threat to political security.» The postulate on the necessity of considering this definition as a scientific category and the subject of scientific analysis is argued. Attention is focused on the fact that identification and assessment of threats to political security is a priority task of subjects of state administration in the sphere of political security. This allows us to more reasonably reveal the essence of the process of «ensuring political security». To determining the role of the specified subjects, their functions, tasks and organization of interaction in it, to ensure the reasoning of strategic decisions for these threats.

Key words: national security, national interests, threats to political security, public administration in the sphere of political security, political security, ensuring political security.

Д. В. Якушев

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОЕКТНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

У статті розглянуто особливості застосування проектно-орієнтованого підходу в управлінні екологічним розвитком території. Дано визначення терміну «екологічний розвиток». Здійснено структурування основних функцій управління екологічними проектами при врахуванні світового та вітчизняного досвіду впровадження стратегічного управління. Запропоновано модель проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком, яка відображає взаємозв'язок між основними аспектами управління та існуючими процедурами, з метою вдосконалення впровадження екологічних проектів.

Ключові слова: проектно-орієнтований підхід, стратегічне управління, сталий розвиток, екологічний розвиток, модель проектно-орієнтованого управління.

Постановка проблеми. Надання територіальним громадам більших прав та можливостей в процесі децентралізації влади дозволить, у найближчому майбутньому, органам місцевого самоврядування впроваджувати проекти більш масштабного характеру ніж до проведення реформи. Після об'єднання громад органи місцевого самоврядування стикаються з проблемою застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, тим більше, якщо це стосується цільових бюджетних фондів. Таким чином, доходна частина місцевого бюджету значно збільшується, та для формування видаткової частини потрібні програми розвитку, реальні проекти.

Використання бюджетних коштів фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні відповідно до чинного законодавства можливо лише для реалізації природоохоронних заходів. Впровадження проектів екологічного напрямку передбачає формування цілі управління, виявлення можливих проблемних питань, складання програми або стратегічного плану, усунення перешкод для досягнення поставленої мети. Застосування проектно-орієнтованого підходу в управлінні екологічним розвитком території надасть змогу органам місцевого самоврядування створити умови для ефективної реалізації природоохоронних програм та проектів.

Особливість планування екологічних проектів полягає в організації обговорення за участю місцевої влади, представників громадськості, підприємницької спільноти, формуванні перспективного розвитку відповідної території, узгодженні суспільних інтересів, а також налагодженні системи комунікацій. Винайдення найкращих проектних природоохоронних ідей та їхня сумісність зі стратегічними та операційними цілями з урахуванням визначених конкурентних переваг території та нагальних потреб, винайдення оптимальних рішень щодо управління екологічними проектами надасть змогу поєднати механізми взаємодії потенційних учасників із належним інформаційним супроводом діяльності, пов'язаної з плануванням сталого розвитку території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук оптимальних методичних підходів в управлінні сталим розвитком привертають увагу науковців, діяльність яких пов'язана з впровадженням проектних рішень. Зокрема слід відзначити таких науковців, як Амоша О.І., Антонюк В.П., Бабаєв В.М., Бондар О.І., Гріневська С.М., Молоканова В.М., Мороз О.Ю., Новикова О.Ф., Осауленко І.А., Савченко В.Ф., Сментина Н.В., Черкашина К.В., Шаров Ю.П. та інші, роботи яких стали ґрунтовною основою для подальших досліджень щодо винайдення оптимальних рішень для забезпечення сталого

розвитку в Україні. Однак, незважаючи на дослідження, що проводились, питання управління саме екологічним розвитком території майже не досліджені.

Передовий досвід розвинутих держав щодо інтеграції екологічної політики в усі галузі економіки та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління [2] демонструє, що сталий розвиток держави неможливий без екологічної складової частини.

Перехід до сталого розвитку в Україні може здійснюватись двома шляхами, що визначені трактуванням постіндустріального суспільства [3, с. 77]. Відповідно до цих трактувань постіндустріальне суспільство розглядається як продовження, особлива стадія техногенного розвитку, яка не потребує зміни основних цінностей, а зміни будуть відбуватися лише при розвитку нових технологій – у способі життя, соціальних комунікаціях, відносин між державами. За такого підходу сталий розвиток інтерпретується як пролонгація сьогодишнього технологічного прогресу, з певними природоохоронними обмеженнями. Відповідно до іншої думки постіндустріальне суспільство не є продовженням техногенного розвитку, а визначається як початок нового типу цивілізації – духовно-екологічної / ноосферної [9, с. 21].

Суть концепції сталого розвитку сформульована академіком В. Вернадським в першій половині ХХ ст. полягає в обов'язковій узгодженості економічного, екологічного та людського розвитку таким чином, щоб від покоління до покоління не зменшувалися якість і безпека життя людей, не погіршувався стан довкілля та відбувався соціальний прогрес, який визнає потреби кожної людини [9, с. 22].

Також необхідно враховувати напрацювання науковців відносно процесу обґрунтування цілей та пріоритетів сталого розвитку з визначенням альтернативних варіантів та інструментів їх досягнення шляхом порівняльної оцінки можливих альтернатив та прийняття найбільш ймовірного з них в очікуваних умовах. Саме такий підхід вказує на те, що планування виступає свого роду стрижнем усієї системи управління, як процес, за допомогою якого система пристосовує наявні ресурси до змін, що мо-

жуть трапитися в її внутрішньому середовищі чи зовнішньому оточенні [8, с. 17].

Наявність багатьох джерел, зосереджених на різних аспектах проектно-орієнтованого управління сталим розвитком, свідчить про досягнення певних результатів у цьому напрямку. Але для підвищення ефективності процесів управління з урахуванням комплексного розвитку території доцільно розглядати визначене питання з системних позицій.

Мета статті – узагальнення напрацьованих концептуальних аспектів, пов'язаних із плануванням і реалізацією проектів екологічного розвитку, та розроблення відповідної проектно-орієнтованої моделі.

Виклад основного матеріалу. Питання, пов'язані з організацією проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком, слід здійснювати з урахуванням певних припущень. Але спочатку дамо визначення поняттю «екологічний розвиток». Найчастіше до розвитку територій використовують поняття «сталий розвиток». Так, Г. Брундтланд визначив, що сталий розвиток – це такий розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління і не ставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти їх власні потреби. Крім того, науковці Інституту економіки промисловості зазначають, що основною парадигмою будь-якого розвитку є розширення можливостей вибору. Відповідно до цього поняття «сталий розвиток» можна трактувати як розширення можливостей вибору для нинішніх та їх незменшення для майбутніх поколінь [9, с. 22].

При визначенні поняття «сталий розвиток» обов'язково враховується природоохоронний складник, тому можна звзвити загальне поняття до визначення екологічного розвитку. Таким чином, можна зазначити, що екологічний розвиток – це такий розвиток, що передбачає відновлення та збереження стану довкілля при подальшому розвитку території.

Екологічні показники, як основні аспекти соціально-економічного розвитку території, свідчать про екологічну рівновагу, про ефективність заходів зі зниження негативного впливу на навколишнє середовище, в першу чергу в результаті реалі-

зації проектів та програм, що становлять основу стратегічних планів.

Одним із найбільш суттєвих факторів екологічного розвитку є наявність затвердженої стратегії розвитку відповідної території. Так, її структура має передбачати існування визначеної ієрархії, а саме: стратегічні та операційні цілі – завдання розвитку – екологічні проекти. Розробка, відбір і реалізація екологічних проектів становить основний зміст проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком.

З метою виявлення всіх аспектів управління екологічним розвитком території доцільно використати логіко-структурований підхід. Слід зазначити, що специфічні процеси управління проектами, зокрема ініціалізація проекту, формування і розвиток команди, управління комунікаціями, управління очікуваннями зацікавлених сторін, мають бути поєднані з традиційними функціями менеджменту, такими як: планування, регулювання, стимулювання, координація, контроль.

Необхідно зауважити, що всі функції управління екологічними проектами потребують відповідного інформаційного забезпечення. По-перше, для ідентифікації запланованого проекту необхідно чітко визначити його мету і територію, на яку він впливатиме. По-друге, необхідно детально описати зацікавлені сторони й очікувані результати. По-третє, навести орієнтовну вартість і джерела фінансування, при цьому зазначити: основні заходи, терміни виконання, а також учасників проекту. Інформація про екологічний проект може бути представлена у різних формах та передана різними засобами комунікації. У випадку, якщо в описі проекту частина відомостей упущена чи містить істотні неточності, – це зумовлює необхідність доопрацювати проект, а в разі неможливості, призводить до відхилення проекту ще на стадії ідентифікації. Інформація про проект повинна бути чітко структурована, найкраще якщо буде представлена у вигляді таблиць з кількісними та якісними показниками. Визначення ступеня зацікавленості всіх сторін екологічного проекту може викликати певні труднощі, а також готовності сторін до участі в реалізації проекту: не завжди можна оцінити

потреби в ресурсах, а екологічний ефект може не мати чітких географічних меж. Тож суттєву роль відіграє інформаційне забезпечення в процесі роз'яснення пріоритетних напрямків розвитку території.

Процедурна складова проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком території має бути визначена з боку відповідальності та послідовності виконання функцій управління. Ініціалізація екологічних проектів характеризується наявністю кількох альтернативних способів проведення. Так, проектні ідеї можуть з'являтися під час проведення засідань учасників робочої групи з розроблення стратегії розвитку, опрацювання конкретних спрямувань розвитку експертними групами, спеціалізованими організаціями та зацікавленими особами.

Процедура для будь-якої функції проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком в кожному з випадків матиме свою специфіку, причому це стосується не лише виконання певного набору дій, але й використання та управління інформаційними потоками. В екологічних проектах управління комунікаціями зацікавлених сторін може бути виділено в окремий розділ детального плану проекту.

З метою полегшення проектно-орієнтованого управління в ключових точках життєвого циклу проекту екологічного розвитку створюються міжфазові шлюзи (рис. 1).

Шлюзи забезпечують можливість після закінчення кожної фази проекту оцінювати її відповідність визначеним критеріям Системний підхід під час розробки проекту потрібен не тільки щоб визначити його зміст. Системна інтеграція зводить разом різні ініціативи, інтереси і результати, а також організує їх координацію і контроль для досягнення спільних цілей.

Системність має бути не лише під час розробки проекту, а й протягом всього його життєвого циклу. Якщо організації з приватним капіталом зацікавлені в забезпеченні оцінювання відповідності визначеним критеріям після закінчення кожної фази проекту, то для бюджетних організацій, у більшості випадків, характерна формальна розробка проекту, його виконання та підведення підсумків [4, с. 95]. Тому для екологічних проектів особливого зна-



Ш – міжфазові шлюзи

Рис. 1. Життєвий цикл проекту екологічного розвитку

чення набуває довгострокове відстеження змін, що відбуваються в зовнішньому середовищі.

Зазначені положення дають можливість для побудови наступної проектно-орієнтованої моделі. Припустимо, що для ефективного управління екологічним розвитком необхідно забезпечити вирішення деякої множини екологічних проблем (E). При цьому кожна із проблем e_i , де $i=1, \dots, n$ може бути реалізована за умови реалізації проектів P_{ij} , $j=1, \dots, n_i$. При цьому кожен проект потребує наявності відповідної інформації V_{ij} , та характеризується кількістю задіяних стейкхолдерів S_{ij} , відведеним часом виконання T_{ij} та необхідною схемою організації інформаційних потоків Q_{ij} . Вибір найкращих проектів для реалізації проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком за визначених умов у більшості випадків не має однозначного вирішення.

З метою відбору найкращих проектів пропонується узагальнена функція $F(V_{ij}, S_{ij}, T_{ij}, Q_{ij})$, яка характеризує цінність проекту P_{ij} при початкових умовах.

Для отримання коректного рішення необхідно зазначити фактори, що можуть впливати на кінцевий результат проекту. Це об'єми проекту, територіальна належність потенційних учасників, обмеження на час прийняття окремих рішень, а також можливість сторін до пошуку консенсусу. Певні труднощі можуть виникнути через одночасне залучення кількох стейкхолдерів до реалізації різних проек-

тів, а також використання декількох схем інформаційних потоків.

Запропонована модель дає можливість сформулювати портфель проектів для проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком, що сприятиме підвищенню ефективності управління сталим розвитком у цілому.

Висновки. У статті проаналізовано організаційні ознаки проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком та запропоновано відповідну модель, яка відображає взаємозв'язок між основними аспектами управління та існуючою методологією проектного управління. Використання запропонованої моделі має вдосконалити впровадження екологічних проектів та зробити їх управління для всіх зацікавлених сторін більш ефективним. У подальшому доцільне проведення досліджень у напрямку оцінки результативності моделі проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком.

Список використаної літератури:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Монографія / В.М. Бабаєв. – Харків : Вид-во ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
2. Бондар О.І., Барановська В.Є., Берзіна С.В. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів.

- сів / О.І. Бондар // Екологічні науки: науково-практичний журнал / Головний редактор О.І. Бондар. – К. : ДЕА, 2012. – № 2. – С. 68–77.
3. Згуровський М. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку / М. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2006. – № 19(598). – С. 77.
 4. Молоканова В.М., Якушев Д.В. Методологічні основи програмного управління сферою охорони довкілля в Україні / В.М. Молоканова // Міжнародний науково-практичний правовий журнал «Legea și viața», 2017. – Вип. 4/2. – С. 93–96.
 5. Мороз О.Ю. Особливості становлення системи місцевого управління в Україні / О.Ю. Мороз // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. Львівського ЛРІДУ НАДУ / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 9. – С. 398.
 6. Рач В.А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегії регіонального розвитку / В.А. Рач. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
 7. Савченко В.Ф. Теоретичні засади регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів / В.Ф. Савченко // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2009. – № 1(2). – С. 23.
 8. Сментина Н.В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на межах: теорія, методологія, практика: [монографія] / Н.В. Сментина. – Одеса : Атлант, 2015 р. – 365 с.
 9. Сталій розвиток промислового регіону: соціальні аспекти моногр. / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін. ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.
 10. Черкашина К.В. Місцеве самоврядування як засіб забезпечення сталого розвитку територій / К.В. Черкашина // Сталій розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали II міжнар. наук. практ. конф., 1 жовт. 2011 р. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 88–90.

Якушев Д. В. Проектно-ориентированный подход в управлении экологическим развитием территории

В статье рассмотрены особенности применения проектно-ориентированного подхода в управлении экологическим развитием территории. Дано определение термина «экологическое развитие». Осуществлено структурирование основных функций управления экологическими проектами при учете мирового и отечественного опыта внедрения стратегического управления. Предложена модель проектно-ориентированного управления экологическим развитием, которая отражает взаимосвязь между основными аспектами управления и существующими процедурами, с целью усовершенствования внедрения экологических проектов.

Ключевые слова: проектно-ориентированный подход, стратегическое управление, устойчивое развитие, экологическое развитие, модель проектно-ориентированного управления.

Yakushev D. Project-oriented approach in the management of ecological development of the territory

The article considers the peculiarities of application of the project-oriented approach in the management of the ecological development of the territory. The definition of the term "ecological development" is given. The structuring of the main functions of the management of environmental projects with the consideration of world and national experience in implementing strategic management is carried out. The model of the project-oriented management of ecological development is proposed, which reflects the relationship between the main aspects of management and existing procedures, with the aim of improving the implementation of environmental projects.

Key words: project-oriented approach, strategic management, sustainable development, ecological development, model of project-oriented management.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.8

П. О. Бриль

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

СКЛАДНИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА НА ЗАСАДАХ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті досліджено сучасний стан публічного управління житлово-комунального господарства України. Визначено роль електронного урядування у сучасних умовах реформування житлово-комунального комплексу. Обґрунтовано доцільність комунікативної взаємодії органів влади та громадянського суспільства з використанням технологій електронного урядування.

Ключові слова: публічне управління, житлово-комунальне господарство, комунікативна взаємодія, реформування, електронне урядування, електронні послуги.

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування сфери публічного управління та вирішення низки складних завдань децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні постають нові вимоги до якості та результативності публічної управлінської діяльності в житлово-комунальному господарстві.

Україна нині є однією з держав на європейському континенті, в якій житлово-комунальна реформа не вивела цю сферу на якісно новий рівень. Упродовж 25 років незалежності Україна живе за законами, які залишилися їй у спадок із часів СРСР і за Житловим кодексом 1983 р., в якому були закладені принципи держаної політики та управління сферою, сформовані ще в 20-х рр. минулого століття.

На шляху становлення нової системи житлово-комунального господарства низка країн вже отримали як позитивний, так і негативний досвід. Нині в Україні є можливість врахувати цей досвід із реалізованих європейськими та іншими країнами світу реформ у сфері житлово-комунального господарства та створити свій унікальний шлях розвитку. Тому дослідження проце-

сів, які відбуваються у сфері житлово-комунального господарства з урахуванням різного інструментарію, зокрема електронного урядування, без сумніву, є актуальним. Засоби електронного урядування спроможні удосконалити окремі процеси внутрішньої організаційної інфраструктури сфери і підвищити рівень надання послуг у консервативній структурі житлово-комунального господарства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До аналізу проблем, пов'язаних із функціонуванням житлово-комунального комплексу, зверталися вітчизняні та зарубіжні дослідники: О.В. Базарна, Л.А. Веліхов, О.Г. Воронін, М.В. Глух, О.В. Димченко, Т.М. Качала, І.А. Кубрак, В.А. Лапін, Ю.М. Манцевич, О.Г. Москаленко, І.О. Панащенко, В.П. Полуянов, Н.С. Полякова, Д.Г. Родіонов, Ф.Г. Тахі-Заде, О.Г. Хайло, Л.М. Чернишов, О.М. Широков, Д.В. Шопенко та ін. Водночас варто зауважити, що праці зазначених дослідників висвітлюють лише окремі положення зазначеної проблематики.

Дослідженню питань впровадження електронного урядування присвячено праці таких провідних науковців, як М. Боунс, С. Бурас, Р.В. Войнович, М.В. Глушков, В.В. Єганов, І.Б. Жияєв, С. Зурідіс, Н. Катріс, І.В. Кли-

менко, С. Кліфт, К.О. Линьов, А.І. Семенченко, С.А. Чукут, С.Д. Щеглюк та ін.

Мета статті – надати рекомендації стосовно підвищення рівня ефективності публічного управління на основі використання інструментарію електронного урядування з метою покращення рівня взаємодії влади та суспільства (споживачів житлово-комунальних послуг), а також дослідити можливості надання електронних послуг у сфері житлово-комунального господарства, зокрема з використанням інноваційних механізмів, які вже існують у сфері електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Низький рівень розвитку економіки країни та зосередженість політичної влади саме на власних суперечностях створює несприятливий клімат для розвитку та реформування сфери житлово-комунального господарства [7, с. 351]. Загалом погоджуємося з думкою Н.С. Полякової, проте критично ставимося до того, що автор статті «Житлово-комунальне господарство України: сучасні перспективи розвитку» [7] звернула увагу на відсутність провідних технологій та соціальну незахищеність трудового ресурсу України, адже це не повною мірою відображає проблематику дослідження і не може бути взято за основу.

Житлово-комунальне господарство є однією з важливих і пріоритетних сфер публічного управління. Саме це господарство забезпечує життєдіяльність населених пунктів і значною мірою впливає на розвиток економічних взаємовідносин у державі, соціально-політичний клімат міст і регіонів. Проблеми функціонування житлово-комунального комплексу постійно перебувають під пильною увагою населення й органів державного управління.

За своїм змістом і структурою житлово-комунальне господарство – складний та багатогранний об'єкт управління, який зумовлює специфічні особливості побудови організаційної системи управління та державного регулювання з метою забезпечення значного рівня надійності функціонування підприємств зазначеної сфери, підвищення рівня ефективності роботи комплексу, зазначає І.О. Панасенко у своїй науковій праці «Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулюван-

ня» [6, с. 365]. Ця наукова праця є доволі ґрунтовною, і ми розділяємо її основні положення, особливо стосовно того, що реформування структури може зайняти значний час, адже це досить складна та багатоаспектна сфера діяльності, що потребує як підтримки верств населення, так особливої уваги державних органів управління.

Управління сферою житлово-комунального господарства покладено на центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Саме такий різновид управління системою житлово-комунального господарства в Україні потребує пошуку додаткових, нових шляхів провадження державної політики та успішності до економічних реформ і модернізації комунальної інфраструктури.

Основними завданнями цього профільного міністерства є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, пріоритетним напрямом якої виступає прискорення процесу реформування без зростання тарифів на послуги з обслуговування населення. Крім того, Мінрегіон із метою організації своєї діяльності має вживати заходів до створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів, розробляти та впроваджувати в межах повноважень, передбачених законом, сучасні інформаційно-комунікаційні технології, що в тандемі з Державним агентством із питань електронного урядування України має забезпечити розвиток технологій електронного урядування в житлово-комунальному комплексі.

Пріоритетними завданнями реформування цієї сфери Національної економіки є: ліквідація (реорганізація) комунальних підприємств житлово-комунального господарства, визначення суб'єктів і об'єктів управлінської взаємодії, а також методів і засобів публічного управління. Нині, з урахуванням законодавчих змін, в Україні відбувається процес реформування сфери житлово-комунального господарства.

Одним із важливих завдань трансформаційного періоду розвитку держави є забезпечення та підвищення рівня публіч-

ного управління галузями національної економіки [3, с. 177]. Найбільш значущою для конкретної людини галузь, яка безпосередньо пов'язана з її життєдіяльністю, є житлово-комунальна. Саме ця галузь в нашій країні потребує впровадження інноваційних механізмів управління, термінових заходів щодо її реформування, оздоровлення як на національному, так і на місцевому рівнях, запровадження стратегічного управління у цій сфері.

Правовим поштовхом у визначенні об'єкта управлінського впливу та суб'єктів, які здійснюватимуть такий вплив, стало прийняття 14 травня 2015 р. Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [1]. Цим нормативно-правовим актом юридично закріплюються дві системи управління спільним майном багатоквартирного будинку – «самоуправління», шляхом створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), та «делеговане» управління, шляхом передання всіх або частини функцій управителю (юридична особа приватного або публічного права). Окрім позитивних моментів від створення ОСББ, реалізація цих завдань дасть змогу створити конкурентоспроможний ринок управителів об'єктів житлово-комунального господарства, вільний вибір споживачами житлово-комунальних послуг суб'єкта управління та найбільш вигідний спосіб управління спільним майном.

Запровадження таких систем управління спільним майном багатоквартирного будинку дає змогу здійснити розмежування управлінських і виробничих функцій, залучати до обслуговування й утримання житлових будинків суб'єктів підприємницької діяльності та розділити сферу відповідальності суб'єктів управлінської діяльності. Елементами управління є планування, мотивація, координація та контроль. Усі ці елементи управління мають бути досліджені: визначено їхнє значення у реформуванні сфери житлово-комунального господарства. При цьому більш значущою для нашої роботи вважаємо функцію планування в управлінні, що дасть змогу поступово реалізувати трансформаційні процеси у сфері житлово-комунального господарства.

На думку науковців-теоретиків і практиків, успішна реалізація низки реформ у сфері житлово-комунального господарства, виведення її на якісно новий рівень, потребує залучення значних фінансових ресурсів та інноваційних управлінських рішень із вдосконалення системи публічного управління у сфері житлово-комунального господарства.

На нашу думку, вдалою спробою досягнення поставленої мети щодо вдосконалення системи публічного управління у сфері житлово-комунального господарства України є впровадження електронного урядування як сучасного організаційно-правового механізму взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду, з використанням форм двосторонньої та транзакційної (надання послуг онлайн) взаємодії. Впровадження електронного урядування є важливим кроком на шляху модернізації та розвитку всієї системи публічного управління у сфері житлово-комунального господарства.

Електронне урядування в Україні є потужним євроінтеграційним чинником, який дає імпульс для гармонізації взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади відповідно до вимог і стандартів Європейського Союзу [9, с. 45].

Країною, що є передовим взірцем впровадження електронного урядування на принципах і стандартах Європейського Союзу, є Королівство Данія. Завдяки ефективній політиці уряду Данії та відповідних центральних і місцевих органів влади, у 2016 р. країна посіла 9 місце за індексом розвитку електронного урядування серед 193 країн світу. Успіх Данії щодо розвитку електронного урядування пояснюється виваженістю та чіткою спланованістю кроків центрального та місцевого урядів на цьому шляху [8, с. 140].

Крім того, яскравим прикладом азіатського досвіду впровадження електронного урядування є досвід Республіки Сінгапур. Ця країна Південно-Східної Азії першою в світі реалізувала ідею урядового порталу з метою інтеграції різнопланових урядових систем в єдиний портал надання урядових послуг у рамках програми «Електронний уряд». Окрім того, Сінгапур

розробив та реалізував цілу серію послідовних планів перебудови свого уряду, якісної та результативної комунікації між користувачами електронних порталів за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій. Плани дали керівництву Сінгапуру змогу удосконалити наявну програму електронного уряду та створити нові. До прикладу, програму "Infocomm Development Authority of Singapore" (2005), яка вважається досить успішною та показовою [5, с. 130–131].

У західному сприйнятті електронний уряд має призвести до позитивних змін у відносинах уряду з чотирма категоріями «користувачів»: G2G – Government to Government (уряд – уряду), G2B – Government to Business (уряд – бізнесу), G2E – Government to Employees (уряд – службовцям), G2C – government to citizens (уряд – громадянам) і включає численні прикладні елементи. Серед них – вільний доступ громадян до державної інформації; впровадження системи електронного урядування в органах влади та місцевого самоврядування; інформування громадян про діяльність органів державного управління та органів місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень та забезпечення можливості online-звернення громадян до органів державної влади через інтернет; надання адміністративних послуг через мережу; перенесення в інформаційні мережі більшості стандартних трансакцій між державою та громадянами чи бізнесом тощо.

Недосконалість системи соціального захисту населення у сфері надання житлово-комунальних послуг, нестача поінформованості населення, неузгодженість норм законодавства щодо регулювання взаємовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зумовлюють зростання незадоволення серед населення, зазначає у своїх наукових працях О.В. Базарна [3, с. 178]. Саме модель реалізації електронного уряду «уряд для громадян» надає змогу створити максимальну електронну взаємодію між урядом і споживачами житлово-комунальних послуг. Типову інформацію, як-то довідки чи форми, можна отримати через ін-

тернет, не витрачаючи часу на черги. При цьому державний бюджет скорочує видатки на адміністрування однотипних процедур, а громадяни заощаджують час і гроші. Впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сферу надання адміністративних послуг здатне підвищити рівень благоустрою та покращити якість життя громадян.

Прикладами готовності уряду до плідної взаємодії з населенням і бізнесом є наявність веб-сайтів органів державного управління, які відображають діяльність сфери житлово-комунального господарства. Одним із важливих критеріїв повноцінного функціонування веб-сайтів органів влади за концепцією електронного уряду є наявність комунікативної взаємодії (електронних адміністративних послуг), що реалізуються за принципом «єдиного вікна».

Сфері житлово-комунального господарства притаманні електронні адміністративні послуги муніципального спрямування, тобто електронні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, керуючими компаніями. До таких електронних послуг варто віднести: на рівні органу місцевого самоврядування – послуги з отримання інформації стосовно затвердженого тарифу на утримання будинку та прибудинкової території, складників тарифу, витрат на утримання будинку та прибудинкової території та технічного стану будинку; послуги з інформування аварійних ситуацій та відновлювальних робіт; послуги з розгляду електронних звернень; на рівні комунальних підприємств, управляючих компаній та підприємств-виконавців комунальних послуг – послуги з отримання довідково-інформаційних документів (довідки про склад сім'ї та розмір платежів за житлово-комунальні послуги, довідки про відсутність заборгованості, довідки щодо користування пільгами) тощо.

Наприклад, Київською міською державною адміністрацією на основі міжнародного досвіду запроваджено функціонування інтерактивних веб-платформ з метою комунікації міської влади з мешканцями. Зокрема це «Інтерактивна карта звернень», «Карта відновлення комунальних послуг», мобільний додаток «КМДА 1551», а також

офіційний веб-портал www.1551.gov.ua, який завдяки зручному інтерфейсу надає користувачам розширені можливості для оперативного направлення звернень на розгляд міської влади [4].

Успішна реалізація процесів реформування може бути забезпечена за належної взаємодії бізнесу та мешканців, особливо активної позиції останніх. Значна увага має приділятися самоврядуванню жителів (співвласників) будинку, що підніме соціальну відповідальність, культуру спілкування, безпеку та якість життя.

Отже, посилення співпраці засобами електронного уряду між органами місцевого самоврядування, бізнесом і мешканцями сприятиме формуванню відповідальності влади перед населенням і, у перспективі, призведе до зростання рівня довіри до місцевої влади [9, с. 44]. А ініціативи уряду щодо впровадження системи електронного урядування у сферу житлово-комунального господарства потребують більш ефективних і дієвих механізмів реалізації публічного управління для суттєвого реформування сфери житлово-комунального господарства, виробництва та надання житлово-комунальних послуг населенню.

Висновки і пропозиції. Удосконалення публічного управління у сфері житлово-комунального господарства шляхом впровадження електронного урядування є одним із важливих завдань у реформуванні житлово-комунального комплексу. Враховуючи передовий європейський та світовий досвід, вдосконалення механізмів публічного управління житлово-комунальним комплексом України має базуватися на комунікативній взаємодії органів влади та громадянського суспільства.

Комунікативна взаємодія органів влади та громадськості через технології електронного урядування зменшить бюрократизацію та створить сприятливе середовище для поширення об'єктивної та прозорої інформації щодо здійснення органами влади управління об'єктами житлово-комунального комплексу та інформації, що стосується безпосереднього надання та споживання житлово-комунальних послуг.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі пов'язані з розробленням концепції «комунікативної плат-

форми» взаємодії між органами влади та громадськістю, зокрема споживачами житлово-комунальних послуг, із застосуванням механізмів електронного урядування.

Список використаної літератури:

1. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/417-19>.
2. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p>.
3. Базарна О.В. Житлово-комунальне господарство України: стан, проблеми та перспективи розвитку / О.В. Базарна // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 177–184.
4. Е-місто: інноваційні практики функціонування інтерактивних веб-платформ Контактного центру міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://1551.gov.ua/news/346.html?PrintVersion>.
5. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики / Авт. кол.: П. Радченко, Т. Соболева, О. Берникова, Д. Курилюк, В. Стаднік, С. Сметанін, О. Жмеренецький ; за заг. ред. С.А. Чукут, д. н. держ. упр., проф., О.В. Загвойської, к. н. держ. упр. – К., 2011. – 172 с.
6. Панасенко І.О. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання / І.О. Панасенко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 262–273.
7. Полякова Н.М. Житлово-комунальне господарство України: сучасні перспективи розвитку / Н.М. Полякова // Економічний аналіз. – 2012. – Т. 11 (3). – С. 349–353.
8. Чукут С.А. Кращі європейські практики впровадження електронного урядування: досвід Данії / С.А. Чукут, В.Л. Полярна // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 24. – С. 140–145.
9. Щеглюк С.Д. Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління міським розвитком / С.Д. Щеглюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 2. – С. 44–54.

Бриль П. А. Составляющие функционирования жилищно-коммунального хозяйства на принципах электронного управления

В статье исследовано современное состояние публичного управления жилищно-коммунального хозяйства Украины. Определена роль электронного управления в современных условиях реформирования жилищно-коммунального комплекса. Обоснована целесообразность коммуникативного взаимодействия органов власти и гражданского общества с использованием технологий электронного управления.

Ключевые слова: *публичное управление, жилищно-коммунальное хозяйство, коммуникативное взаимодействие, реформирование, электронное управление, электронные услуги.*

Bryl P. Complex functioning of housing and communal services on the basis of the electronic governance

The article deals with the current state of public management of housing and communal services in Ukraine. The role of e-government in the current conditions of housing and communal reform is determined. The expediency of communicative interaction of government bodies and civil society with the use of e-government technologies is substantiated.

Key words: *public administration, housing and communal services, communicative interaction, reforming, e-government, electronic services.*

І. Г. Гончаренко

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри фінансів
Черкаського державного технологічного університету

КОМПОНЕНТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ВІДНОВЛЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У статті визначено компоненти формування державної політики щодо розвитку та відновлення окупованих територій України в умовах військової агресії РФ, а також характерні особливості функціонування такої політики з позиції сучасного стану політико-правового та фінансово-економічного забезпечення. Актуальність і важливість проблематики державної політики щодо розвитку «проблемних» регіонів зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства, актуалізації негативних процесів у ньому, збільшення фінансово-економічних, зовнішньополітичних, інформаційних та інших загроз. Так, окуповані території є зоною злочину та серйозних порушень більшості фундаментальних прав людини і громадянина: вбивства, катування, жорстоке поводження або покарання, порушення прав на свободу, особисту недоторканість, власність, свободу слова та ін. Євромайдан 2013 р., що переріс у Революцію Гідності 2014 р., яка, у свою чергу, демонтувала попередній державно-політичний режим, став каталізатором подальших геополітичних процесів, які справили відомий вплив на розвиток української держави. Окупація частини України та масштаб численних людських втрат під час подій Майдану 2013–2014 рр. є безпрецедентним для усього періоду незалежності.

Ключові слова: державна політика, відновлення, окуповані території, формування державної політики, державне управління, регіон.

Постановка проблеми. Політика є важливою сферою діяльності суспільства та держави. Від її ефективності залежить успішність держави, благополуччя суспільства та гідне життя кожної людини. Державна політика України протягом її новітньої історії зазнала кардинальних змін. Сучасна українська державна політика формується та реалізується в надзвичайно складних внутрішніх і зовнішніх економічних та соціально-політичних умовах. Але при цьому відбувається інтенсивний процес становлення нової європейської моделі української державної політики, що сприятиме побудові сучасної європейської країни.

Звертаємо увагу, що, на думку науковців, державна політика співвідноситься з регіональною політикою як загальне і часткове, елементи першої політики апріорі входять до складу останньої [2].

У нашій державі, на жаль, існує низка регіонів, які охоплені військовими кон-

фліктами. Ці конфлікти призводять до людських жертв і водночас супроводжуються руйнуванням навколишнього середовища, систем життєзабезпечення та інфраструктури, економіки і соціальних об'єктів. Держава зобов'язана не тільки повністю відновити окуповану територію, але й створити рівні умови для життєдіяльності всіх залучених у конфлікт спільнот, незалежно від причини виникнення конфлікту. Викладені проблеми потребують глибокого наукового аналізу, а їх вирішення цілком залежить від відповідальності держави, де знаходяться ці території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий науковий внесок у дослідження проблем стосовно формування державної політики з відновлення окупованих територій зробили такі вчені: О. Балуєва, В. Бакуменко, Г. Гусейнова, Н. Музаффарлі та ін. Завдяки їх дослідженням сформовані концепти та компоненти державної політики, з'ясовано причини неефективності державного управління. Однак з плином часу, зміною

політичної та економічної ситуації в країні ці дослідження потребують наукового доопрацювання.

Мета статті – визначити шляхи та заходи модернізації системи державного управління в умовах військової агресії на сході України, а також можливості формування державної політики з відновлення окупованих територій.

Виклад основного матеріалу.

У попередньому дослідженні нами була спроба окреслити деякі причини конфлікту на сході України. За прогнозами міжнародних експертів, якщо не почати процес реінтеграції зараз, то з кожним роком буде дедалі складніше унеможливити цей конфлікт. Практично три роки вже минуло, а проблеми не меншають, що дає змогу говорити про складність ситуації, з якою стикнулася наша держава. Реальність, яка склалася на Донбасі, відбилася на всіх сферах життя регіону. Регіон потерпає від втрати населення, а це, в свою чергу, втрата робочих місць; від потужної економічної дестабілізації; тривають криміногенна ситуація, гуманітарна катастрофа та безліч інших проблем, що є наслідками військового протистояння [3].

У Донецькій та Луганській областях 24 міста обласного значення опинилися на непідконтрольній території, а 36 населених пунктів – у безпосередній близькості від лінії розмежування або в «сірій» зоні; на непідконтрольних територіях Донбасу залишились 3,3 млн осіб. За оцінками ООН, загальна кількість внутрішньо-переміщених осіб перевищила 1,4 млн, прибуток на території інших країн отримали 388,8 тис. осіб, ще 732 тис. українців шукають інші форми законного перебування на території інших держав [6].

Ситуація, яка склалася на Донбасі, катастрофічна не тільки з економічної точки зору. Негайного вирішення потребує низка соціальних питань з метою недопущення гуманітарної катастрофи. Здійснення повномасштабної реабілітації постраждалих від військового конфлікту територій вимагає великих ресурсів, потребує поступальності модернізаційної державної політики, а на це все впливає фактор часу. Розроблення реабілітаційної програми припускає наявність реалістичної оцін-

ки економічних можливостей держави. Йдеться про визначення обсягу ресурсів, які держава може мобілізувати і спрямувати на відновлення і розвиток постраждалих територій. Маються на увазі не тільки власні ресурси, а й міжнародна допомога, яку потенційно можливо залучити. Саме фінансово-ресурсними можливостями визначаються часові параметри програми реабілітації [5].

Програма реабілітації та відновлення деокупованих та постконфліктних територій – це комплекс оптимальних заходів, спрямованих на послідовне відновлення та подальший розвиток економічного, соціального, культурного життя постраждалих від конфліктів територій, відбудова їхньої інфраструктури та всебічна реінтеграція в соціально-економічну площину держави.

У 2015 році вийшла Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року», де зазначається, що держава має сприяти інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання, допомогти в забезпеченні створення належних умов для життєдіяльності, прав та реалізації потенціалу, забезпеченні соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки, створенні передумов для компенсації завданої їм майнової (матеріальної) та моральної шкоди, створенні сприятливих умов для добровільного повернення на місця попереднього проживання (за умови повного фактичного припинення бойових дій на територіях, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) [4].

На думку експертів, переселенцям треба делегувати право на повторну приватизацію отриманого ними від держави житла. Що стосується інших заходів для адаптації вимушених переселенців, тут потрібно зберегти чинні пільги із зарахування до навчальних закладів. В умовах інформаційної ізоляції єдиним вартим довіри каналом комунікацій з окупованими територіями є неформальне спілкуван-

ня всередині малих груп. Цей інструмент комунікацій найменше піддається тоталітарній пропаганді. Держава має використовувати його, щоб просувати свої цілі. Не менш важливо зберегти на контрольованій території евакуйовані виші та культурні інституції. Саме ці суб'єкти стануть згодом центрами тяжіння громадян із окупованих територій. Ці ж установи варто залучити до процесу вироблення нових смислів для жителів як окупованих, так і неокупованих територій.

Акцентуємо на тому, що комплексна державна програма підтримки та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб передбачає об'єднання зусиль органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, громадських та міжнародних організацій, закладів соціальної інфраструктури всіх форм власності стосовно захисту прав і вирішення проблем внутрішньо-переміщених осіб та формування механізмів компенсації внутрішньо-переміщеним особам завданих морально-фінансових збитків внаслідок бойових дій та тимчасової окупації частки території України. Вирішення питань підтримки, соціальної адаптації та інтеграції, захисту прав постраждалих особам є одним із найважливіших завдань держави та державної політики сьогодення.

Висновки і пропозиції. Населення окупованих територій потребує інтенсивної психологічної терапії, проте не шляхом нав'язування нових ідолів і звинувачень у колабораціонізмі, що остаточно віддалить момент примирення, але шляхом зваженої інформаційної політики, заснованої на консенсусі, загальному баченні стратегічного розвитку держави, які необхідно знайти в загальнонаціональному діалозі.

Із впевненістю можна зауважити, що у зв'язку з новизною внутрішніх політичних процесів українській владі варто опиратися на міжнародні норми регулювання питань, пов'язаних із проблемами військової агресії, проте важливість власної нормативно-правової бази підтверджується позитивною динамікою в статистиці внутрішньо-переміщених осіб. Саме тому роль держави є контролюючою та координуючою для розподілу обов'язків і визначення відповідальних сторін.

Основними напрямками відбудови зруйнованих територій, що дадуть змогу не тільки не втратити поточних позицій, а й закріпити сформовані позитивні тенденції щодо стимулювання органами державної влади розвитку окремих галузей, є:

- активізація діяльності Міністерства з питань окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України;

- започаткування проектів міжрегіонального співробітництва й укладання договорів про співробітництво передусім із регіонами-сусідами (Харківською, Дніпропетровською та Запорізькою областями) як гарантія стабільних можливостей ведення бізнесу;

- формування агенцій регіонального розвитку і посилення їх співробітництва з органами влади та місцевого самоврядування, а також із громадським сектором (неурядовими організаціями, волонтерським рухом) у питаннях пропаганди необхідності відновлювальних робіт;

- інтенсифікація подання органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями постконфліктних територій заявок на фінансування проектів коштом міжнародних фінансових організацій та Державного фонду регіонального розвитку;

- залучення приватного бізнесу до участі в проектах державно-приватного партнерства, зацікавлення інвесторів у таких проектах через започаткування та реалізацію певної кількості проектів із відбудови господарства (зокрема, коштом Державного фонду регіонального розвитку), які б могли продемонструвати безпечність ведення робіт.

Відбудова постраждалих територій Донбасу поступово стає вагомою складовою частиною порядку денного регіональної політики України. Оперативна й ефективна відбудова постконфліктних територій – тест на витривалість та дієвість для органів влади й органів місцевого самоврядування. Від її перебігу залежить формування єдиного консолідованого господарського простору в межах усієї країни.

Нині, як ніколи, всі регіони України так тісно переплетені, що це дає змогу підтвердити, що державна політика, яка формується в контексті сучасних реалій, є раціонально-аргументованою та резуль-

тативною. З огляду на вищевказане, державна політика еволюціонує у відповідь на змінність усвідомлених вимог і можливостей, що є результатом зміни об'єктивних умов; державна політика komponує в собі сукупність людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових частин, які консолідовані на основі державної влади з метою політичного управління щодо відновлення окупованих територій на сході України.

Саме за умови взаємодопомоги та злагоджених дій населення і місцевої влади й держави загалом і демонструється єдність нації, починаючи з конкретного міста, району, області, де вибудовується громадянське суспільство.

Список використаної літератури:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» // Нац. інст-стратег. дослід. – К. : НІСД, 2016. – 688 с.
2. Гончаренко М.В. Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території / М.В. Гончаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХАРІДУ НАДУ «Магістр», 2014. – № 1 (45). – С. 59–67.
3. Дерун Т.М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України / Т.М. Дерун // Державне управління: удосконалення та розвиток : електр. наук. фах. вид. 2013. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=651>.
4. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
5. Федоренко В.Л. Конституція України як оберіг державності / В.Л. Федоренко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2014. – № 6. – С. 14–24.
6. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. Том 1. Зведений звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf

Гончаренко И. Г. Компоненты формирования государственной политики по восстановлению оккупированных территорий на востоке Украины

В статье определены компоненты формирования государственной политики относительно развития и возобновления оккупированных территорий Украины в условиях военной агрессии РФ, а также характерные особенности функционирования такой политики с позиции современного состояния политико-правового и финансово-экономического обеспечения. Актуальность и важность проблематики государственной политики относительно развития «проблемных» регионов растет в соответствии с усилением демократических тенденций развития украинского общества, актуализации негативных процессов в нем, увеличением финансово-экономических, внешнеполитических, информационных и других угроз. Да, оккупированные территории являются зоной преступления и серьезных нарушений большинства фундаментальных прав человека и гражданина: убийства, истязания, жестокое обращение или наказание, нарушение прав на свободу, личную неприкосновенность, собственность, свободу слова и др. Евромайдан в 2013 г., который перерос в Революцию Достоинства 2014 г., что, в свою очередь, свергло предыдущий государственно-политический режим, стал катализатором для дальнейших геополитических процессов, которые имели известное влияние на развитие украинского государства. Оккупация части Украины и масштаб многочисленных человеческих потерь во время событий Майдана 2013–2014 гг. являются беспрецедентными для всего периода независимости.

Ключевые слова: государственная политика, возобновление, оккупированные территории, формирование государственной политики, государственное управление, регион.

Honcharenko I. Components of the formation of state policy for the restoration of the occupied territories in Eastern Ukraine

The article describes the components of the formation of the state policy on the development and restoration of the occupied territories of Ukraine in the conditions of military aggression of the Russian Federation, as well as the peculiarities of the functioning of such a policy according to the current state of politically-legal and financially-economical provision. The relevance and importance of the problems of the state policy on the development of "problematic" regions increases due to the strengthening of the democratic trends in the development of the Ukrainian society, the actualization of the negative processes in it, the increase of the financially- economical, foreign, informational, and other threats. Thus are the occupied territories the zones of crimes and serious violations of the most of the fundamental human and civil rights: murders, tortures, cruel treatment or punishments, violation of the rights to liberty, personal integrity, property, freedom of speech, etc. The EuroMaidan 2013, which outgrew to the 2014 Dignity Revolution, which, in its turn, dismantled the previous state-political regime, became the accelerator for the further geopolitical processes that had a well-known influence on the development of Ukraine. The occupation of the part of Ukraine and the scale of the numerous human losses during the events of the Maidan 2013–2014 is unprecedented for the entire period of the independence.

Key words: state policy, restoration, occupied territories, formation of state policy, state administration, region.

О. В. Делія

кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління при Президентові України

СУКУПНІСТЬ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ПІЗНАННЯ СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Актуалізовано значення середовища державної політики для формування та реалізації державно-політичного процесу. Проаналізовані та подані методологічні підходи щодо розгляду середовища державної політики в науковому дискурсі. Окреслене практичне значення вказаних підходів для державно-політичного процесу.

Ключові слова: публічне управління, державна політика, середовище, методологічний підхід, простір, умови, місце, територія.

Постановка проблеми. Осмислення онтологічних аспектів державної політики актуалізує ґрунтовний аналіз методології вивчення середовища державної політики. Останнє актуалізує дослідження сукупності методологічних підходів до пізнання середовища державної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників – Дж. Андерсона, В. Тертички, В. Купрія, А. Сельського, О. Валевського тощо. Проблематика середовищного підходу в окремих галузях наукового знання була піддана детальному дослідженню в наукових студіях російських вчених – Н. Барсукової, В. Шимко, В. Генисаретського тощо.

Водночас результати аналізу стану проблеми в науковій літературі засвідчили відсутність комплексного дослідження, яке б систематизувало методологічну складову частину вивчення середовища державної політики.

Мета статті – проаналізувати сукупність методологічних підходів до пізнання концепту «середовище державної політики».

Виклад основного матеріалу. Аналіз застосування поняття «середовище» дає підставу для виокремлення двох доктринальних підходів щодо тлумачення кон-

цепту. Отже, середовище подається як заповнений простір, основною сутнісною характеристикою якого є якісна однорідність у межах певних кордонів, і як оточення ("environment"), тобто сукупність елементів, взаємодія між якими становить простір і умови життя суб'єкта. Водночас результати попередніх досліджень свідчать, що змістовне наповнення концепту «середовище» розкривається через ряд фундаментальних категорій: простір, місце, оточення, умови і впливи, які й утворюють теоретичну основу концепту [1]. У свою чергу, принципи та логіка наукового пізнання актуалізують детальний теоретичний аналіз визначених категорій із метою окреслення органічно властивих характеристик середовища.

Просторовий вимір властивий майже усім державно-політичним процесам. З одного боку, просторово-часовий континуум державної політики проявляється в осмисленні її як напряду дії, процесу, який проходить певні етапи формування та розвитку, з іншого боку, в межах одного простору одночасно існують підпростори (субпростори) з активною та пасивною участю у державно-політичному процесі, миттєвим і повільним рівнями реакції на державно-політичні прецеденти [2]. Диференціація суб'єктно-об'єктного складу державної політики, зокрема, здійснюється завдяки його просторовій локалізації. Введення до публічно-управлінського наукового дискурсу категорії «публічний простір» дає змогу осмислити простір як

висхідну точку, сферу дії державної політики. У цьому сенсі державно-політичний простір постає областю колективної дії, визначається приматом ролі держави як публічної влади, яка конструює публічний простір. Публічна влада претендує на здійснення колективної дії, бере на себе відповідальність за колективний інтерес приватних індивідів, визначає ступінь актуальності тих чи інших проблем, а також говорить від імені інших [3].

Разом із тим публічний простір є середовищем комунікації, продукування і транслявання суспільної думки. Стрижневою характеристикою публічного простору є взаємоприйнятність. Середовище публічного простору у цьому аспекті охоплює і творців, і суб'єктів та визначається людськими взаєминами «всередині груп, що прагнуть до спілкування за інтересами, у просторах, що відповідають смисловим структурам цих інтересів» [4].

Отже, осмислення концепту «середовище» за допомогою стрижневої категорії простір, дає змогу формулювати середовище як цілісний феномен, який має матеріально-процесуальну природу. Визначальними характеристиками середовища державної політики у цьому контексті є поєднання просторово-темпоральної та діяльнісної складових елементів. Перший складовий елемент, завдяки просторовому позиціюванню явищ одне щодо іншого, уможливорює осмислення середовища державної політики як цілісності, яка розвивається у часі, та дає змогу виробити загальні правила, дійти консенсусу тощо. Розуміння середовища державної політики як публічного простору, в якому поєднується провідна роль держави та суспільна думка, дає змогу трактувати середовище як сукупність суттєвих взаємозв'язків, що зумовлює поведінку суб'єктів, має для них визначальну вагомість та цінність.

Досліджене підвищення ролі соціального простору, так званий «просторовий переворот» у процесах пізнання, зумовив обґрунтування модерних міждисциплінарних вимірів середовища державної політики, які, зокрема, визначаються наявністю в тезаурусі державної політики топологічних та метричних характеристик реальності: локація, периферія, центр, диспозиція

та взаємодія «місць» суб'єктно-об'єктного складу державної політики тощо.

Так, популяризація диспозицій різноманітних «місць», що знаходиться в основі туристичної політики, створює масштабні мотивації, що залучають людей до зміни поведінки чи способу життя, шляхом демонстрації привабливості перебування саме у цьому місці. Водночас глобалізація, електронні технології, окрім інтенсифікації туризму, сприяли оформленню принципово нових ментальних форм просторової поведінки людей – появи груп «неономадів», від топ-менеджерів до «трейлерних» мандрівників.

Вихід на перший план смислових і змістовних установок сучасного просторового виміру державної політики зумовлює появу в державно-політичному процесі проблематики «місця», його сприйняття, уточнення диспозицій культурно-історичних цінностей, навколо яких відбувається соціальна консолідація. Зокрема, одним із формальних наслідків цих процесів є конструювання феномену регіоналізації у сенсі появи нових підходів до аналізу ідентичності: регіональних, локальних ідентичностей, ідентифікації з місцем, середовищем, із місцеперебуванням.

Комбінації таких горизонтальних ідентичностей (життєвих сфер) становлять основу соціальної ідентичності в колективних, індивідуальних її формах. Остання здійснює соціально-когнітивний вплив на державну політику через усвідомлення прав як домагань: територіальних (екологічних, земельних, щодо території як місця проживання), природно-антропологічних (житлових, демографічних), духовно-культурних (вірування, символи, культура, мова), суб'єктно-професійних (володіння і виробництво). Соціальна ідентичність спонукає до дій на захист своїх прав та інтересів через участь, на початковому етапі, у суспільних об'єднаннях і громадянських акціях. Це, в свою чергу, забезпечує створення проміжної суспільної ланки між життєвими сферами людей та державною політикою.

Отже, концептуалізація політики ідентичності в рамках державно-політичного процесу зумовлена намаганням держави враховувати та використовувати іденти-

фікацію громадян як неінституціональний політичний ресурс [5]. Ефективність політики ідентичності у вітчизняних умовах, на думку дослідників, має визначатись: переходом до інклюзивної моделі ідентичності та перспективного типу її тлумачення, актуалізації смислів національної ідентичності, сприяння державою пошуку компромісних рішень, формуванням просвітницького дискурсу та інтерпретаційної культури навколо проблем ідентичності, заборонаю на використання проблем ідентичності в маніпулятивних соціальних технологіях, обмеженнями радикальних змін у національному законодавстві тощо [6].

Таким чином, аналіз категорії «місце», поряд з аналітичними процедурами пізнання середовища як місця соціальної взаємодії, набору феноменів, фактів, речей, окреслює семантичну складову частину процесу цього усвідомлення. Середовище отримує ознаки суб'єктивної цілісності та формується як складна система смислів, що наповнює емпірико-раціональну реальність. У цьому контексті категорія «місце» наділяє середовище державної політики соціально-когнітивною сутністю, яка дефінується у понятті «ідентичність».

Структурованість, організованість середовища, вираження його суті через певну протяжність, орієнтованість у просторі, обсяг, передбачає застосування для його дефініції демаркаційних концептів: територія, кордон тощо. Сучасні дослідження інтерпретують територію держави як простір для різного роду соціальних конструкцій, зокрема, влади. В основі такої упередженої субстанції перебувають: функціональна взаємодія, соціальні інститути, політична мобілізація та ідентичність. Основне завдання територіальної політики у такому разі полягає в уніфікації взаємин між значеннями території, що виникають [7]. Концептуальним є те, що територія пов'язана з кордонами та їхньою непроникністю. Водночас усталена ідея кордону як атрибутивної характеристики державної територіальності в розрізі сучасних дискурсивних практик доповнюється категоріями ідентичності, простору та соціальних уявлень, осмислюється крізь призму політики, сприйняття та практики,

концепції «світ без кордонів» [8]. У цьому контексті до розуміння кордону як формальної ознаки державного суверенітету додається інтерпретація кордону у категоріях простору.

К. Кокс (Cox K.R.) стверджує: «Говорячи про територію, треба говорити про територіальність і навпаки» [9]. Територіальність державної політики полягає в оволодінні, оформленні та переформатуванні певного простору, встановленні та структуруванні у ньому визначених взаємин. Отже, територіальність осмислюється як базовий вимір державної політики, а територія об'єктивно включається у державно-політичний процес, незалежно від нашої волі чи бажання.

Вагомим досягненням сучасних інтерпретацій державної політики з позицій територіальності стало поглиблене розуміння значення її локального рівня. Нині місцеві територіальні спільноти як локальні суб'єкти є активними учасниками державно-політичного процесу та центрами впливу на державну політику. Так, висока суспільно-політична активність угорської громади у Закарпатській області забезпечила отримання широкої культурної автономії та представництва на усіх рівнях влади, право на подвійне громадянство та регіональний статус угорської мови тощо.

Глобалізаційні та інтеграційні виклики, як було зазначено, виснажують логіку осмислення середовища державної політики у категоріях територіальності, оскільки ототожнюються з феноменом детериторіалізації. Водночас, на наше глибоке переконання, детериторіалізація лише підкреслює значення території як означальної характеристики середовища державної політики, яка перестає обмежуватись кордонами окремої держави. Оскільки, аби щось детериторіалізувати, треба, щоб це вже мало територіальні ознаки, було пов'язане з територією. Окрім того, «батьки-засновники» концепції, Ж. Дельоз і Д. Гваттарі, процеси детериторіалізації пов'язували з паралельним процесом – ретериторіалізацією, яка розуміється як повернення значущості території.

Отже, територіальність середовища є його важливою характеристикою та зумовлена генетичним прагненням суб'єкта

формувати власне середовище. Принцип територіальності залишається провідним параметром державно-політичного процесу, а територія може бути інтерпретована як середовище цього процесу. Разом із тим у рамках сучасних досліджень середовище державної політики «переростає» принцип територіальності, виходить за рамки зовнішнього обмеження, зберігаючи свою суб'єктність. Водночас цей факт лише підкреслює значення території для вироблення державної політики.

Трактування середовища державної політики як оточення ґрунтується на теоретичних установах системної методології. Стрижнева ідея теорії систем – усі явища за межами системи є середовищем системи – зумовлює формулювання середовища державної політики як сукупності елементів, що створюють зовнішні межі політичної системи і водночас виходять за сферу функціонування такої системи (Д. Істон). Більшість здійснених спроб наукових узагальнень щодо визначення середовища державної політики також перебувають у предметному полі системних уявлень, трактуючи середовище як сукупність зовнішніх щодо системи чинників, сил, впливів. Акцентуванню підлягають лише окремі структурні характеристики поняття. Так, Дж. Андерсон до середовища державної політики включає соціальні та економічні явища, феномени, біологічне середовище тощо [10]. В. Шахов, В. Купрій, В. Тертичка постулюють компонентну структуру середовища вироблення державної політики, розглядаючи дефініцію як сукупність 1) оточуючого середовища, навколишнього середовища та власне середовище; 2) оточуючого (зовнішнього) середовища, проміжного (дотичного) середовища [11].

Беззаперечно, розгляд середовища як оточення в рамках системного підходу має своїм підґрунтям взаємну зумовленість суб'єкта і середовища, неможливість їх окремого функціонування. Водночас сучасні дослідники наполягають на недостатності традиційних системних уявлень щодо пізнання середовища, над усе, в частині переносу системного підходу в предметну сферу соціального знання без розроблення спеціалізованого методично-

го інструментарію, без урахування аксіологічної специфіки соціальних систем. Критиці піддається структурно-функціональний розгляд середовища як додатку системної теорії, що позбавляє середовища онтологічної специфіки.

Постульована тотожність середовища й оточення, ієрархічність їх взаємин, за умови більш детального розгляду викликає питання. Насамперед, в узвичаєному словосполученні «оточуюче середовище» поняття постають як взаємодоповнюючі, що ставить під сумнів їх синонімічність. Звернення до етимології поняття «середовище» та його іншомовних відповідників дає змогу зафіксувати поєднання двох поглядів щодо розуміння середовища: середовище як оточення живого чи неживого суб'єкта та середовище як «середина», «осереддя».

Окремі дослідники, піддаючи аналізу взаємозв'язок двох поглядів, водночас обстоюють цілковиту реальність їх відособлення. Так, якісні зміни людських взаємин у контексті формування громадянського суспільства можуть відбуватись за умов стабільного чи незмінного державно-політичного процесу (оточення). І, навпаки, за умов високої організованості людських взаємин, громадянської активності, державно-політичний процес як оточення зазнає радикальних змін.

Отже, середовище постає самостійним суб'єктом розгляду, який має свої структури та закономірності функціонування. Проблема очевидності взаємозв'язку двох поглядів розв'язується формулюванням середовища державної політики як співвідношення оточення як впливу та контексту як області безперервної взаємодії.

В основі трактування середовища як умови існування, функціонування чи розвитку суб'єкта також перебувають методологічні орієнтації системного підходу, що зумовлює розуміння функціоналу середовища як системи впливів на те, що знаходиться у середовищі чи взаємодіє з ним (середовище дорівнює умовам). На відміну від «нейтральних» понять, із позиції впливу на суб'єкт чи оточення, – територія або простір – середовище концептуалізується як сумарний індекс впливів, сутність яких визначається метою і суб'єк-

тним складом середовища, на суб'єктний склад чи оточення середовища [12].

Середовище державної політики у цьому контексті постає цілісною сукупністю різнопланових ситуацій, особливостей реальної дійсності, під час яких відбувається вироблення державної політики та/або її реалізація [13]. У цьому контексті варто зробити акцент на взаємній зумовленості і зворотності впливу в системі «суб'єкт – середовище». Продукти політики впливають на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики [14, с. 55–58]. Так, інформатизація суспільства, висока активність в мережевому середовищі сформувала новий тип взаємодії органів державної влади із громадським сектором, запустила процеси транспарентності, громадського обговорення проектів, реалізованих державно-політичних рішень у віртуальному комунікативному просторі. Водночас, існує і зворотній процес: через брак самодіяльних і регулярних виступів у мережах політичні сили намагаються організувати їх із метою поширення свого впливу та успіху на виборах [15].

Висновки та пропозиції. Результати проведеного аналізу методології пізнання середовища державної політики дали змогу окреслити сукупність методологічних підходів, основу якої склали: просторова інтерпретація середовища державної політики, теоретичні установки системного підходу та феноменологічний підхід. У цьому контексті актуальності набуває суб'єктний аналіз середовища державної політики.

Список використаної літератури:

- Делія О.В. Категорії концепту «середовище»: теоретичний аналіз / О.В. Делія // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 17. – С. 92–95.
- Леслі А.П. Аналіз державної політики / А.П. Леслі. – Київ : Основи, 1999. – 423 с.
- Диденко М.А. Концептуалізація публичності: основні підходи / М.А. Диденко // Соціальні виміри суспільства: 36. наук. пр. – К.: ІС НАН України, 2008. – Вип. 11. – С. 52–62.
- Раппапорт А. Пространство и субстанция. Часть 3. Публичное пространство / Раппапорт А. Academia. Архитектура и строительство. – 2012. – № 4. – С. 8–11.
- Волкова О.А., Капицын В.М. Идентификация как объект изучения в политической социологии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://istina.msu.ru>.
- Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації. Наукова доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
- Цветкова О.В. Политическая лимология: концепт границы / О.В. Цветкова // Регионология – 2015. – С. 5–13.
- Колосов В. Теоретическая лимология: новые подходы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.intertrends.ru>.
- Cox K.R. Political geography: territory, state and society. / Cox K.R. Oxford : Blackwell, 2002. – P. 29.
- Anderson J. Public policymaking. Anderson J. – NY: Houghton Mifflin Company, 1997. – 355 p.
- Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: [навч. посіб.] / Кол. авт.: О.І. Валецький, В.А. Ребкала, М.М. Логунова та ін.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К.: Вид_во УАДУ, 2000. – 230 с.; Купрій В., Тертичка В. Конспект лекцій «Соціально-політичне середовище державної політики» / Купрій В., Тертичка В. – К., 2009. – 43 с.
- Кутовая С.В. Трансформация социального пространства региона : автореф. дис. ... докт. социол. наук / С.В. Кутовая. – Хабаровск : Институт комплексного анализа региональных проблем Дальневосточное отделение Российской академии наук, 2015 г. – 41 с.
- Соціально-політичне середовище державної політики / Уклад. В.О. Купрій – К.: НАДУ, 2009. – 76 с.
- Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
- Третьяк О.А. Влияние новітніх комунікативних Інтернет-мереж на розвиток публічної сфери політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2011/11-12/2011113.html>.

Делия О. В. Совокупность методологических подходов к познанию среды государственной политики

Актуализировано значение среды государственной политики для формирования и реализации государственно-политического процесса. Проанализированы и представлены методологические подходы к рассмотрению среды государственной политики в научном дискурсе. Очерчено практическое значение указанных подходов для государственно-политического процесса.

Ключевые слова: *публичное управление, государственная политика, среда, методологический подход, пространство, условия, место, территория.*

Deliia O. The totality of methodological approaches to the study of the state policy environment

The significance of the state policy environment for the formation and implementation of the state-political process is actualized. Methodological approaches to the consideration of the state policy environment in scientific discourse are analyzed and presented. The practical significance of these approaches for the state-political process is outlined.

Key words: *public administration, state policy, environment, methodological approach, space, conditions, place, territory.*

УДК 351.851

О. Л. Дзюбенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства факультету економіки,
права та інформаційних технологій
Київського національного університету культури і мистецтв

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена пошуку напрямів удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні на підставі дослідження та аналізу позитивного досвіду реформування державного регулювання вищої освіти в Польщі. Вдосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні можна шляхом застосування державою комплексної системи правових, економічних, організаційних та соціальних заходів.

Ключові слова: державне регулювання вищої освіти в Польщі, напрями удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України виникла гостра необхідність запровадження концептуально нових та ефективних напрямів удосконалення державного регулювання вищої освіти на підставі аналізу позитивного досвіду реформування вищої освіти в Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В.І. Шилова, В.В. Крижко, В.М. Філіпова, В.О. Котюк, С. Барабанова, Г.Г. Война, І.О. Мамаєв, М.М. Дарманський, Н.І. Вельчева, С.В. Григанська та інші вчені присвячували свої праці дослідженню окремих аспектів державного регулювання послуг вищої освіти в Україні. Водночас пошук шляхів удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні здійснювали такі вчені, як Н.О. Борецька, І.К. Бистряков, Я. Тилах, Н.Г. Типенко, В. Зубко, Ю. Лотман та інші.

Мета статті – розробити на підставі аналізу проведених реформ державного регулювання вищої освіти у Польщі напрямів удосконалення державного регулювання послуг вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні, варто звернутися до міжнародного досвіду, зокрема до державного регулювання вищої освіти в

Польщі. Вибір вказаної країни зумовлений багатьма факторами, серед яких можна виділити такі: по-перше, протягом останнього десятиріччя у процесі реформування вищої освіти у Польщі спостерігалися суттєві зміни у сфері державного управління освітою, що уможливило переймання позитивного досвіду та запровадження в Україні тих реформ, які були проведені в Польщі та виправдали очікування уряду в регулюванні системи вищої освіти.

По-друге, Україна і Польща співпрацюють у багатьох сферах. Так, договірно-правова база між Україною та Польщею налічує 129 чинних міжнародних договорів та регулює більшість напрямів українсько-польської співпраці, а також забезпечує належний розвиток двостороннього співробітництва на рівні стратегічного партнерства. Базовим документом українсько-польського співробітництва є Договір між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини і співробітництво, укладений 18 травня 1992 р. Водночас ключовим двостороннім документом, що регулює відносини між Урядом України і Урядом Республіки Польща щодо регулювання галузі культури, науки і освіти, є Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі культури, науки і освіти від 20 травня 1997 р. [1].

По-третє, Міністр освіти і науки України Л.М. Гриневич (на посаді з 14 квітня

2016 р.) не приховує, що на її становлення як політичної діячки істотно вплинув досвід тривалого занурення в реалії освітньої політики Польщі. Тож думка Міністра освіти і науки України важлива не лише з огляду на істотні повноваження щодо творення державної освітньої політики, а й тому, що асоціюється з найефективнішою зміною в українській освіті – зовнішнім незалежним оцінюванням. Як визнає сама політик, класичного впровадження змін вона навчилася завдяки спілкуванню та співпраці з польськими колегами [2, с. 26]. Водночас, варто зазначити, що Л.М. Гриневич у 2005 р. захистила дисертаційне дослідження на тему «Тенденції децентралізації управління освітою в сучасній Польщі», що фактично підкреслює професіоналізм Міністра освіти і науки України в питаннях децентралізації освіти в Польщі та подальше реформування освіти України в цьому напрямі із застосуванням позитивного міжнародного досвіду.

По-четверте, велика кількість української молоді обирає навчання за кордоном, зокрема в Польщі, що безпосередньо впливає на зростання конкуренції між вищими навчальними закладами Польщі та України. На нашу думку, зазначена підстава має бути особливо досліджена, оскільки на вибір навчального закладу абітурієнтом впливає ряд чинників, серед яких можна виділити такі: якість і вартість навчання, престиж вишу, можливість влаштуватися на роботу після отримання диплому тощо. Польща створює максимально сприятливі умови для отримання вищої освіти як для своїх громадян, так і для іноземців, що робить польські виші конкурентними на ринку послуг вищої освіти Європи, а тому дає можливість Україні перейняти позитивний досвід державного регулювання вищої освіти.

Варто зазначити, що розроблення нових напрямів освітньої політики у Польщі проходило в умовах глибоких соціально-політичних та економічних перетворень, переходу до ринкової економіки, зміни характеру праці, що вимагало високого рівня освіти, ініціативності та підприємництва в роботі [3, с. 80]. Це зумовлено тим, що Польща входить до складу Європейського Союзу, а тому соціально-економічні зміни,

які відбуваються в країні, призвели до реформування польської освіти [4].

Правову основу діяльності закладів вищої освіти і управління ними в Польщі складають прийняті парламентом закони про освіту. У 1990 р. перший некомуністичний парламент ухвалив новий, ліберальний закон про вищу освіту, який передбачав створення приватних навчальних закладів і широку академічну автономію вищих державних навчальних закладів [5, с. 81]. Таким чином, в 1990-х рр. відбулося скорочення прямого втручання держави в галузь освіти [3, с. 80].

Крім того, у цей час прийнято Закон про дипломи і наукові ступені (12 вересня 1990 р.), Закон про створення виборного Комітету з наукових досліджень для подальшого обмеження впливу державних органів на цей сектор освіти (12 січня 1991 р.) Поточна діяльність вищої школи визначається наказами нижчого рангу й статутами навчальних закладів [6, с. 5].

Після 1990 р. державні вищі навчальні заклади почали привносити до своєї діяльності ринкові елементи. Зокрема, пропонувати переважно програми платного заочного (вечірнього) навчання, що дало змогу поліпшити фінансовий стан вищих навчальних закладів. Водночас плата за навчання на програмах денної форми заборонена Конституцією [7].

Особливістю приватного сектора вищої освіти в Польщі є значна його доступність для молоді з малих міст і сіл, а також із середовища робітничого класу і селянства. Вартість проїзду, житла і харчування найчастіше перевищує вартість навчання в приватному університеті, розташованому поблизу від місця проживання студентів.

Нині у вищих навчальних закладах державного сектору створені нові структурні підрозділи (департаменти, інститути, міждисциплінарні програми), введені різні рівні освіти – бакалавр, магістр, доктор, а також різні форми неперервної освіти. Крім того, за зразком США введена система залікових одиниць, яка дає змогу змінювати напрями підготовки, припиняти навчання та поновлювати його в зручний час, переходити до інших вищих навчальних закладів Центральної та Східної Європи чи на інші факультети. Багато чого змі-

нилося і в управлінні вищим навчальним закладом [8, с. 6].

Крім того, генеральний консул Республіки Польща в Харкові, Гж. Серочинський зазначає: «Польські виші (державні й приватні) пропонують багату програму навчання для іноземців, причому пропонована якість освіти ні на йоту не відрізняється від якості навчання в інших європейських вишах. І при цьому, що є дуже істотним, навчання в польському виші набагато дешевше, ніж в інших країнах Євросоюзу (набагато більш низькі витрати на утримання, стипендіальна система, зокрема можливість звільнення від оплати за навчання). Важливо також те, що дипломи, отримані в польських вишах, визнаються майже в усьому світі... У Польщі й в інших країнах, що не тільки входять у ЄС, випускники польських вишів вважаються гарними фахівцями, яких цінують за професіоналізм і сумлінність» [9].

Водночас Гж. Серочинський зазначає, що в програмі навчання передбачена студентська практика, яка є обов'язковою для всіх студентів, незалежно від країни їхнього походження. При цьому майже при кожному вузі діє бюро, що займається практикою студентів і працевлаштуванням випускників. Крім того, кожен ВНЗ, незалежно від того, приватний він або державний, має право видавати дипломи державного зразка, що підтверджують присвоєння професійного звання, а також дипломи про закінчення аспірантури, одержання післядипломної освіти й закінчення курсів підвищення кваліфікації. Дипломи ідентичні, оскільки бланки видаються в міністерстві [9].

Отже, велика чисельність державних та переважно приватних вищих навчальних закладів мають чимало переваг перед вищими навчальними закладами інших країн, що виражається у багатьох чинниках, зокрема: у високій якості навчання, його доступності для різних верств населення, залученні іноземних студентів, а також у допомозі працевлаштування випускникам польських вишів.

Після довготривалого періоду централізованого управління стала помітною тенденція до децентралізації прийняття рішень, автономії вищих навчальних

закладів та підвищення ролі колективних органів управління. У концепції реформування освіти, що була прийнята у 1998 р., уряд гарантував відмову від планування та контролю, зокрема вищої освіти, залишивши за собою тільки право на так зване «дистанційне управління» [8, с. 6].

Так, децентралізація управління системою освіти відбувалася шляхом розширення повноважень двох важелів керування: керівника навчального закладу та органу місцевого самоврядування.

Керівники навчальних закладів усіх рівнів вибираються на конкурсній основі, а не призначаються безапеляційно освітньою владою, як це було в попередні роки. Водночас керівники мають право приймати на роботу і звільняти персонал [10].

Важливим у контексті досліджуваної теми є те, що Центр освітніх досліджень та інновацій (Centre for Educational Research and Innovation – CERİ) запропонував Міністерству народної освіти Польщі розробити державні стандарти освіти. Таким чином, стандарти освіти для кожного факультету й рівня навчання, що залежать від тієї кваліфікації, що має одержати випускник ВНЗ, рамковий зміст курсів, тривалість навчання й час практики, а також вимоги для кожної форми навчання виробляються виключно на рівні міністерств. Таке положення закріплено у «Законі про вищу освіту» та є обов'язовим як для державних, так і для приватних вишів, з метою надання послуг освіти високої якості [7].

Внаслідок змін у системі управління освітою науково-освітня громадськість отримала засіб контролю планів і рішень міністрів. Освітня вільно обирають Раду з вищої освіти і Центральну комісію зі справ звань і наукових ступенів. Відповідно до Закону про вищу освіту і Закону про систему освіти змінилася роль колегіальних органів навчальних закладів, які отримали можливість впливати на процес прийняття рішень, що обмежило сферу діяльності одноосібних рішень, сприяло запобіганню можливої сваволі чи диктаторським схильностям керівників закладів освіти, кураторів і міністра освіти, що певною мірою покінчило з адміністративним, авторитарним впливом. Це сприяло прийняттю правових управлінських рішень,

за дотриманням яких стежили громадські органи [6, с. 5].

Особливу увагу варто звернути і на регулювання фінансування освіти. Так, основним джерелом фінансування сфери шкільної освіти в Польщі є освітня частина загальної субсидії з державного бюджету. Сума загальної субсидії для всіх органів місцевого самоврядування визначається щорічно в законі про державний бюджет, а потім міністр національної освіти встановлює алгоритм розподілу цих коштів між відповідними органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, встановлюють Правила оплати праці вчителів і надання фінансової підтримки студентам, несуть відповідальність за інвестиції в освіту і визначають правила отримання та використання школами приватних коштів. Державні витрати на вищу освіту майже повністю фінансуються з державного бюджету [11].

Отже, можна констатувати, що протягом останнього десятиріччя у процесі реформування вищої освіти у Польщі спостерігалися такі суттєві зміни у сфері державного управління освітою:

- децентралізація і демократизація управління освітою;
- підвищення автономії вищих навчальних закладів;
- громадський контроль за рішеннями міністерств, розподілом коштів бюджету, діяльністю вищих навчальних закладів [7];
- фінансування вищої освіти коштом державного бюджету;
- висока якість навчання як в державних, так і в приватних вищих навчальних закладах;
- доступність освітніх послуг для різних верств населення, що безпосередньо приваблює як польську молодь, так і іноземців. Крім того, для іноземців, порівняно з вищими іншими країнами, діють різноманітні спрощення, що впливає на вибір ними саме польських вишів;
- допомога вищих навчальних закладів у працевлаштуванні своїх випускників;
- визнання дипломів про отримання вищої освіти в Польщі майже в усьому світі.

На сучасному етапі розвитку України виникає гостра необхідність реформуван-

ня освіти та запровадження нових шляхів державного впливу на освітні процеси.

Слушною в контексті пошуку шляхів удосконалення державного регулювання вищої освіти в Україні є позиція Г.Г. Войни, яка у своєму дисертаційному дослідженні «Державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні» розробила пріоритетні напрями вдосконалення регулювання ринку освітніх послуг вищих навчальних закладів та дійшла висновку, що до основних методів прямого регулювання ринку послуг вищої освіти можна віднести: правові, адміністративні та економічні [12, с. 141].

Проте, на нашу думку, держава може досягти ефективного регулювання послуг вищої освіти в Україні виключно у разі системного підходу, шляхом застосування правових, економічних, адміністративних та соціальних заходів.

Правові заходи, безсумнівно, посідають одне з найважливіших місць у державному регулюванні послуг вищої освіти, оскільки знаходять своє вираження через прийняття нормативно-правових актів, які б регулювали належне надання та, відповідно, отримання якісних освітніх послуг в Україні, а також встановлювали відповідальність на невиконання або неналежне виконання учасниками ринку послуг вищої освіти покладених на них законодавством обов'язків.

Економічні заходи, у свою чергу, мають виражатися через:

- цільове фінансування державних вищих навчальних закладів;
- податкове регулювання приватних вищих навчальних закладів.
- забезпечення можливості надання освітніх послуг в умовах вільної конкуренції;
- регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ.

Так, завданням держави у регулюванні ринку послуг вищої освіти має бути розширення числа джерел фінансування вищої освіти, шляхом запровадження платних послуг, які надаються вищими навчальними закладами.

Нині в Україні постає потреба розвитку приватних вищих навчальних закладів. Адже саме приватні виші, на відміну від

державних, характеризуються більшою адаптованістю до задоволення потреб суспільства, яке постійно та динамічно розвивається, а також реагуванням на попит фахівців на ринку праці.

Крім того, керівники приватних вищих навчальних закладів націлені на отримання прибутку, а отже, мають впроваджувати такі заходи:

- гарантування якісної освіти, а отже, постійне оновлення навчальних програм відповідно до потреб ринку праці;

- укладання трудових договорів з викладачами, які є фахівцями та використовують у своїй діяльності сучасні та модернізовані підходи викладання навчальних дисциплін та можуть впливати та сучасну молодь із забезпеченням останнім належного заробітку;

- належний конкурсний відбір абітурієнтів, які дійсно бажають навчатися та отримати знання і навички за обраним фахом;

- допомогу у працевлаштуванні найкращих випускників після закінчення приватного вишу шляхом укладання договорів із роботодавцями, а також залучення останніх до розроблення навчальних програм;

- створення сприятливих умов для організації навчального процесу;

- співпрацю з вищими навчальними закладами іноземних держав, укладання з ними договорів, які б надали можливість проходити стажування українських студентів за кордоном і разом з тим забезпечили стажування іноземних студентів в Україні.

Адміністративні заходи, на нашу думку, мають виражатися через налагоджену організацію діяльності та контролю учасників ринку послуг вищої освіти в Україні, що можна досягти за допомогою таких шляхів:

- автономія вищих навчальних закладів та вироблення ними власної стратегії розвитку;

- виключна монополія держави в освіті, виражена у формах ліцензування, атестації та акредитації;

- контроль за дотриманням вимог законодавства вищими навчальними закладами як під час виконання покладених на них обов'язків, так і у дотриманні

процедури ліцензування освітньої діяльності, атестації та акредитації;

- покладання санкцій на вищі навчальні заклади, які порушили у своїй діяльності норми чинного законодавства, що, з одного боку, буде застосовуватись як міра покарання, а з іншого – сприятиме профілактиці та виконанню приписів законодавства іншими навчальними закладами, які надають освітні послуги.

Враховуючи позитивний досвід Польщі, в Україні необхідно запровадити, з одного боку – децентралізацію вищої освіти, а з іншого – державно-громадський контроль у системі вищої освіти.

При цьому виключне право розробляти та запроваджувати стандарти освіти для кожного факультету й рівня навчання, що залежать від тієї кваліфікації, що має одержати випускник вишу, тривалість навчання й час практики, а також вимоги для кожної форми навчання мають залишатися у Міністерства освіти і науки України, що унеможливить застосування корупційних схем ректорами вищих навчальних закладів України.

Варто зазначити, що у рамках децентралізації реформу освіти уряд визначив як основну серед решти реформ в Україні у 2016 р. Головною метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування і школам зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки. Досягнення зазначеної мети відбуватиметься у процесі децентралізації освіти, концепція та основні напрями якої, що правда, нині перебувають лише на стадії розроблення [11].

Вища освіта покликана, насамперед, задовольняти поточні і перспективні освітні потреби особистості, організацій і суспільства, а тому надзвичайно важливим у державному регулюванні ринку послуг вищої освіти в Україні має бути вироблення та запровадження *соціальних заходів*, до яких варто віднести:

- посилення пріоритету та престижу вищої освіти в Україні;

- агітацію у суспільстві до знань та інтелекту;
- забезпечення можливості отримання вищої освіти дітям із малозабезпечених сімей завдяки бюджетним коштам;
- контроль за створенням сприятливих умов для отримання вищої освіти інвалідами (з вадами зору, слуху тощо).

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз свідчить, що вдосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні можна виключно через застосування державою комплексної системи правових, економічних, організаційних та соціальних заходів.

Аналіз державного регулювання вищої освіти в Польщі дав змогу дослідити та запропонувати в державному регулюванні ринку послуг вищої освіти в Україні ті реформи, які були проведені в Польщі та уможливили ефективний результат. Запропоновано удосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні через системне застосування правових, економічних, адміністративних та соціальних заходів.

Список використаної літератури:

1. Офіційний веб-сайт Посольства України в Республіці Польща. Договірно-правова база між Україною та Польщею [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/legal-acts>.
2. Шиян Р.Б. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України / Р.Б. Шиян. – К., 2016. – 44 с.
3. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / [Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін.]; за заг. ред. Н.Г. Протасової. – Київ; Львів: НАДУ, 2012. – 456 с.
4. Корсак К.В. Про національні і світові «стандарти» середньої освіти / К.В. Корсак // Рідна школа. – 1999. – № 4. – С. 24–27.
5. Павловський К. Трансформації вищої освіти в ХХІ столітті : польський погляд / К. Павловський. – К.: Навчально-методичний центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2005. – 230 с.
6. Корсак К.В. Реформи освіти у Польщі та Україні: уроки і перспективи / К.В. Корсак // Освіта і виховання в Польщі і Україні (XIX – XX ст.): Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / Упорядкув. і заг. ред. Є.І. Коваленко. – Ніжин: НДПУ, 1998. – С. 3–6.
7. Кобець А.С. Основні тенденції розвитку національних систем вищої школи в рамках болонського процесу / А.С. Кобець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvamu_uprav_2011_4_14.pdf.
8. Вища освіта і наука – найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку. – Рішення колегії МОН України від 24.04.2005 р. // Інформ. зб. МОН України. – 2005. – № 13–14. – С. 3–16.
9. Ексклюзивне інтерв'ю з генеральним консулом Польщі в Харкові з питань вищої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.osvita.org.ua/abroad/articles/13.html&gws_rd=c&r&ei=n1IeWLDuDoSnsghV0azoAw.
10. Гречка. Я.Р. Управління освітою Польщі: історична ретроспектива / Я.Р. Гречка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/GRECHKA.htm>.
11. Тарасенко Н.В. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи / Н.В. Тарасенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xn--80aid1auz.xn--80ao2a3f.xn--j1amh/160-detsentralizatsiya-osviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html>.
12. Война Г.Г. Державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні [Текст] : дис. ...канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Г.Г. Война. – Київ, 2011. – 218 с.

Дзюбенко О. Л. Направления совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине

Статья посвящена поиску направлений совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине на основании исследования и анализа положительного опыта реформирования государственного регулирования высшего образования в Польше. Усовершенствовать государственное регулирование рынка услуг высшего образования в Украине возможно путем применения государством комплексной системы правовых, экономических, организационных и социальных мероприятий.

Ключевые слова: государственное регулирование высшего образования в Польше, направления совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине.

Dziubenko O. Directions for improving the state regulation of the market for higher education services in Ukraine

The article is devoted to the areas of improving the state regulation market for higher education in Ukraine on the basis of research and analysis of the positive experience of reforming state regulation of higher education in Poland. Improve State Regulation of the services of higher education in Ukraine is possible through the application of state integrated system of legal, economic, organizational and social events.

Key words: government regulation of higher education in Poland, ways of improvement of state regulation market for higher education in Ukraine.

Я. В. Куц

здобувач кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід державного управління у сфері житлово-комунального господарства з метою виявлення позитивної практики з метою застосування її в умовах України. Також розглянуті яскраві приклади державного і приватного управління, типові для функціонування житлово-комунального господарства цілої низки країн, а саме: США, Великобританії, Німеччині, Франції та інших. Крім того, у статті були виділені чотири основні моделі одержавлення житлово-комунального господарства у країнах із розвинутою економікою.

Ключові слова: державне управління, житлово-комунальне господарство (ЖКГ), житлово-комунальні послуги, моделі управління, приватна власність, закордонний досвід управління.

Постановка проблеми. З метою стабільного функціонування ЖКГ, нівелювання негативного впливу на соціальну сферу України галузь потребує кардинальних змін, які передбачають, насамперед, формування її нової структурної побудови, яка б поєднувала найкращі надбання зарубіжних моделей управління житлово-комунальним господарством. Реформа ЖКГ має бути законодавчо, організаційно та економічно забезпечена на чотирьох рівнях: на рівні державних органів виконавчої влади; місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування; житлово-комунальних підприємств різних форм власності; споживачів послуг.

У країнах із розвинутою ринковою економікою (США, Великобританії, Німеччині, Франції, Австрії тощо) накопичений великий досвід організації житлово-комунальних служб у межах державного (муніципального) і приватного секторів. Його детальне вивчення дає змогу використовувати позитивний досвід у практиці нашої держави. Це і зумовило актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку теоретичних і практичних аспектів державного управління сферою житлово-комунальних послуг завжди перебували в центрі уваги

вітчизняних та зарубіжних вчених: К. Витрищука, Г. Волинського, З. Герасимчука, І. Драгана, Т. Качали, Ю. Леги, В. Ляшенко, Ю. Макогон, Ю. Салами, В. Рибачука, Н. Чечетової, І. Ямпольської та інших.

Мета статті – вивчити досвід зарубіжних країн, результатів господарської діяльності, системи нормативно-правових актів, детальний аналіз якого дасть змогу запозичити позитивні практики з метою реформування вітчизняного житлово-комунального господарства. Щоб реалізувати поставлену мету, поставлені *такі завдання*: проаналізувати зарубіжний досвід державного управління у сфері житлово-комунального господарства та виявити позитивної практики з метою застосування їх в умовах України; розглянути яскраві приклади державного і приватного управління, типові для функціонування житлово-комунального господарства цілої низки країн із розвинутою економікою; виділити моделі державного управління житлово-комунальним господарством деяких із них, зокрема: США, Великобританії, Франції, Німеччини; вивчити можливості використання децентралізованих систем комунального обслуговування, що може стати кроком на шляху до підвищення рівня обслуговування територіальних одиниць із різним ступенем розвитку інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Аналіз зарубіжного підходу до управління ЖКГ свідчить, що комунальні послуги і все, що пов'язане з житлом, розглядаються як життєво важливі. Через це забезпечення населення цими послугами завжди здійснюється за активної участі державних органів. Чотири загальних підходи до регулювання і управління ЖКГ (США, Великобританія, Франція, Німеччина), так чи інакше, сходяться в одному: регулюючі органи визначають правила роботи приватних підприємств-конкурентів, захищають права споживачів, гарантують виконання стандартів якості на життєво важливі послуги. В ідеальному випадку вся система менеджменту виглядає як децентралізоване управління з контролем за відхиленнями [6, с. 144].

Почнемо з системи управління ЖКГ у США. Сфера житлово-комунального господарства в Сполучених Штатах Америки є сферою впливу місцевої влади: місцеве самоуправління виступає саме тим рівнем, на якому безпосередньо пропонуються суспільні послуги [2]. Сфера житлових послуг повністю перебуває у приватній власності і надає широкий спектр послуг для споживачів. Житлова сфера в США характеризується високою мобільністю громадян, зайнятих пошуком найприйнятніших умов життя і прийнятного рівня послуг, що відповідають певному рівню матеріального достатку громадян. Характерною особливістю житлового сектора є наявність приватних домовласників, що надають житло в комерційну оренду і несуть повну відповідальність за надання житлово-комунальних послуг орендарям житлових приміщень. Комунальна сфера характеризується також приватною власністю на основні фонди комунальних об'єктів, а основним критерієм у процесі надання послуг є платність.

Проте в країні існує також соціальний житловий фонд (5–7%), який дотується федеральним урядом, але керований і фінансується місцевими органами влади. Державна підтримка соціально незахищених верств населення передбачена федеральним законодавством і є обов'язковою для виконання всіма муніципальними утвореннями. Управління соціальним

житловим фондом здійснюється обраним мешканцями муніципального утворення мером або радою у кількості 2–7 осіб, який призначає керівника житлового управління. У ряді центральних міст житлові управління можуть бути незалежними, із соціально направленими органами управління, з самостійною радою і адміністрацією. У компетенцію житлового управління входять усі ключові функції, що належать до житлового сектора: обслуговування соціального житла, надання послуг із поточного і капітального ремонту, прибирання і вивіз твердих побутових відходів, купівля і надання таких комунальних послуг, як водопостачання, тепlopостачання, енергопостачання тощо [3, с. 209].

Безумовно, управління соціальним житловим сектором відрізняється від обслуговування приватного житла. Якщо в рамках обслуговування приватного житла приватний домовласник повністю орієнтується на ринкові принципи господарювання і управління, у разі з соціальним житлом необхідне застосування соціальних принципів управління, оскільки значна частина даного житла призначена для груп населення, для яких вартість послуг як для приватного сектора є надто високою [3, с. 211].

Разом із тим необхідно виділити тенденцію останнього часу щодо об'єктів комунальної інфраструктури. У зв'язку з незадовільним обслуговуванням інфраструктури приватними комунальними компаніями уряд штату Нью-Йорк прийняв рішення узяти кредит у 8 млрд доларів, щоб викупити і повернути в муніципальну власність оснащення ЖКГ приватних компаній. Нині в США триває процес націоналізації систем водопостачання, систем каналізації й електричних мереж [6, с. 150].

Досвід Великобританії, де на реформі ЖКГ пішло 15 років, є досить показовим і корисним для України. Англія довго йшла до створення суспільно прийнятних і комерційно привабливих умов у комунальному секторі. Наприклад, у 1997 р. лейбористами було уведено заборону на відключення послуг водопостачання для побутових споживачів, але водночас прийнято балансуюче рішення про включення

недоплачених споживачами сум у чинний тариф. Якість комунальних послуг у Великобританії – поняття не ефемерне, воно визначається безліччю вимірюваних параметрів. Зокрема, зафіксовано час дозвону до диспетчерської служби – 30 секунд – і час виконання заявки [8].

Важливим уроком комунальних реформ у Великобританії є об'єднання сотні муніципальних водоканалів спочатку у власність десяти регіональних державних компаній та подальша їхня приватизація. Перед приватизацією держава списала всі борги комунальних підприємств, узяла на себе видатки на приведення майна в працездатний стан, провела його паспортизацію [8]. На відміну від Англії, у більшості європейських країн комунальна інфраструктура не передана у приватну власність, а, залишаючись муніципальною, експлуатується приватними операторами на умовах договору концесії.

Більш наближеним до України, але не менш цікавим досвідом є побудова системи державного управління ЖКГ у Франції. Тут розподіл сфери житлово-комунальних послуг відбувається за принципом переважання конкурентного ринку в житловій сфері і збереження муніципальної монополії в комунальній сфері. Умовно населення Франції можна поділити на власників квартир у багатоквартирних будинках і приватних домовласників. Існують різні форми управління багатоквартирним житлом. Власник будинку може здавати квартири в оренду і може квартири продавати. У будинках, де квартири продаються, включаючи також підтримуваний муніципалітетом соціальний житловий фонд, створюються товариства власників квартир, які виступають від імені всіх жителів певної території замовника послуг та вступають із цього приводу у договірні відносини зі спеціалізованою фірмою з обслуговування будинків – приватною або муніципальною керуючою компанією. Одночасно укладають договори зі спеціалізованою фірмою, що контролює якість послуг, і, звичайно, з муніципалітетом на постачання води, газу й інших комунальних послуг. Обслуговування будинків є сферою діяльності малого бізнесу та є достатньо розвиненою у Фран-

ції. Комунальна інфраструктура цілком і повністю перебуває у віданні і власності муніципалітету і передається в управління приватним фірмам за концесійними угодами [5, с. 227]. Досвід Франції у сфері делегованого управління, який налічує три сторіччя, справді унікальний.

Першим об'єктом, створеним у Франції (і, можливо, у світі) на концесійній основі, став Південний канал, побудований ще в XVII ст., який з'єднав узбережжя Атлантики із Середземним морем. Зазначений об'єкт включений у список Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, залишаючись досі чинним об'єктом, що приносить чималі економічні вигоди як південним департаментам Франції і державі, так і приватним інвесторам – учасникам концесії. Концесійні фірми займаються практично всім, що стосується інфраструктури ЖКГ [5, с. 231]. Це електро-, газо- і водопостачання, каналізація; збір і перероблення сміття і взагалі всіх промислових відходів. Працюють концесійні компанії на основі різнотипових контрактів, укладених із муніципалітетами. Одні контракти передбачають тільки експлуатацію вказаних систем, інші – відповідальність за ремонт, а можуть, і за будівництво нових об'єктів, наприклад, будівництво інфраструктури ЖКГ для нових міських районів. Як тільки робота закінчується, об'єкти ЖКГ передаються муніципалітету (на відміну від досвіду Англії, де у 1980-ті рр. вся інфраструктура була продана приватним фірмам). Замовлення і на експлуатацію, і на будівництво розподіляються через тендери, які проводяться муніципалітетами. І на кожному етапі будівництва і експлуатації фірму регулярно контролює муніципалітет [8].

На рівні уряду встановлюються стандарти забезпечення житлових будинків послугами, наприклад, стандарти якості води. У кожному контракті між муніципалітетом і концесійною компанією визначаються конкретні умови роботи системи, наприклад, тиск води, діаметр труб, їх матеріал. У цьому ж контракті визначаються майбутні тарифи на послуги. Власники окремих приватних будинків можуть обслуговувати свої будинки самостійно, наприклад, робити дрібний ремонт. Проте

власники будинків також укладають угоди з муніципалітетом на постачання газу, води та інших послуг.

Метою реформування ЖКГ Німеччини було створення ринку житлових і комунальних послуг із наявністю конкуренції в різних сферах господарства. Основою структурних змін галузі була побудова системи ефективного муніципального самоврядування. З метою вдосконалення ціноутворення були пророблені схеми, які давали змогу покривати поточні витрати в середньостроковій перспективі. Для цього першим кроком стала відмова від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства й перехід до адресного субсидування. Субсидії надавалися малозабезпеченим родинам залежно від їхніх одержуваних доходів. Зрештою бюджетні кошти, що звільнилися, були спрямовані як інвестиції в модернізацію мереж й устаткування. Кошти виділялися шляхом надання кредитів під низькі відсотки й грантів. Кредити, спрямовані на модернізацію житлового фонду, надавалися як Федеральним урядом Німеччини, муніципальними утвореннями, постачальниками енергоресурсів, так й Європейським Співтовариством [7, с. 16].

Також необхідно зазначити значне зростання вартості послуг й одночасно перехід до розрахунку за надані послуги відповідно до їхнього фактичного споживання. Це призвело до економії ресурсів населенням й їх індивідуального споживання.

До 1990 р. будівництво, управління і розвиток житлового фонду проводилися відповідно до загальних соціалістичних принципів державного управління та планування економічних і соціальних відносин. У цей час значна частина житла, що перебувала в приватній власності, передавалася самими власниками муніципалітетам, оскільки відсутність фінансових коштів на ремонт, порівняно низька квартплата за оренду державного житла, негативне ставлення до приватного житла в колишній соціалістичній Німеччині не сприяли розвитку цієї форми власності в житловому секторі [7, с. 18].

Житлова реформа, перш за все, проводилася в кооперативному і державному секторах. Як державний, так і коопера-

тивний житловий фонд не розрізнялися за стандартами мешкання і технічним станом, витратами на утримання, об'ємно-планувальними і конструктивними рішеннями будівель, соціальним статусом мешканців тощо. Проте для кожного з них потрібні різні прийоми реформування.

Житлове будівництво в Німеччині в нових ринкових умовах має певну спрямованість [8].

По-перше, суб'єкти житлового будівництва. Житловим будівництвом відповідно до державної політики мають займатися інвестори, які виступають на ринку житла, управляють житловим фондом і користуються житлом у власних потребах.

Це означає, що державні органи, муніципалітети, адміністративні відомства і установи, а також підприємства, що не спеціалізуються на житловому господарстві, а інші організації в основному не займаються житловим будівництвом.

Заохочуються такі види житлового будівництва: індивідуальне житлове будівництво; будівництво багатоквартирних будинків із метою подальшої здачі квартир в оренду; житлово-будівельні підприємства. Видами заохочуваних будівельних робіт є нові житлові будови, модернізація житла, ремонт житлових об'єктів. Під час заохочення всіх будівельних робіт суворо дотримуються принципи адресності.

По-друге, заохочення формування приватного сектора в житловому фонді. Заходи заохочення охоплюють нове житлове будівництво і придбання житлового об'єкта (власний будинок, квартира): пільгові податкові умови, які надаються лише сім'ям, що мають рівень доходу, що не перевищує певної встановленої величини; субсидії у вигляді пільгових позик, що надаються Кредитним банком реконструкції на основі «програми по заохоченню житлової власності молодих сімей».

По-третє, заохочення модернізації і ремонту житлового фонду: податкові пільги для замовлень на ремонт житлових об'єктів, які використовуються самим власником; податкові пільги для замовлень на ремонт і модернізацію квартир, що здаються в найм; пільгові позики (низький відсоток за кредит, стабільні відсотки на 10 років тощо), що надаються Кре-

дитним банком реконструкції власникам на певний ліміт житлової площі; сприяння муніципальним програмам міського будівництва (дотації, позики, часткове відшкодування витрат).

По-четверте, заохочення заощадження коштів на будівництво. У цьому напрямі на основі спеціальних законів мала місце система заохочення осіб, зацікавлених у будівництві власного житла. Якщо ця особа зацікавлена в накопиченні коштів для будівництва житла і щомісячно вкладає в банк певну суму, за певного рівня накопичення йому нараховується премія під час отримання позики. Розмір цієї премії може сягати 10% позики [7, с. 19]. Одночасно працедавець платить йому, згідно із законом, певну надбавку. Ці кошти дають змогу вкладнику фінансувати будівництво власного житла.

По-п'яте, допомога на користування житлом. Допомога надається за принципом адресності і залежно від соціального становища окремої особи або сім'ї, що займає житлове приміщення. За цими критеріями одержують допомогу, відповідно, наймачі квартир і власники житла, які самі його й використовують. Соціальний підхід до надання допомоги не дає змогу виключити власників житла з кола осіб, які одержують допомогу. Цією допомогою покривається частина квартплати або витрат, пов'язаних із утриманням житлового об'єкта.

У багатьох інших країнах Європи: Голландії, Бельгії, Австрії, скандинавських країнах – сектор ЖКГ перебуває здебільшого в руках держави й муніципальної влади, тобто за німецькою моделлю.

Але, виявляється, поза залежністю від форм власності на підприємства ЖКГ і навіть від того, хто ними керує, схема фінансування відновлення основних фондів у закордонних країнах завжди залишається однаковою. Підприємство-оператор (тобто той, хто ці фонди обслуговує й надає ЖКГ-послуги) залучає довгострокове фінансування на фінансових ринках, після чого на залучені кошти обновляє фонди, потім 15 років виплачує кредит за низькими ставками. А вже потім, ще через десять років, підприємство нарешті починає отримувати нормальний прибуток.

Цей процес є постійним. Тому в реальності підприємство поступово залучає кошти, поступово обновляє фонди, поступово отримує прибуток.

Безумовно, реформування житлово-комунального господарства країн Центральної Європи відбувалося завдяки розвитку економіки, за фінансової допомоги та за стандартами ЄС і досягло значних успіхів у результаті трансформації підприємств ЖКГ (реструктуризації, демонополізації, лібералізації ринку, приватизації), привнесення дієвих засобів управління (регулювання) та впровадження ринкових методів ціноутворення.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз показав, що з метою вирішення проблем житлово-комунального господарства в Україні потрібно скористатися закордонним досвідом. Мають прийматися державні програми модернізації, в яких, поряд із прямою участю держави у вигляді фінансування на поворотній основі, мають передбачатися заходи державної підтримки інвесторів, банків, будівельних й експлуатуючих організацій, що беруть участь у цьому процесі.

Виділені моделі управління у сфері житлово-комунального господарства є яскравим прикладом того, як завдяки спільними зусиллями держави і приватного сектору досягти консенсусу у вирішенні проблем надання якісних житлово-комунальних послуг. Так, для американської моделі характерним є диференційний підхід: хоча сфера житлових послуг повністю перебуває у приватній власності і надає широкий спектр послуг для споживачів, де основним критерієм у процесі надання послуг є платність, існує і соціальний житловий фонд, проблемами якого опікуються муніципалітети; англійська модель реорганізації житлово-комунального господарства передбачає повну приватизацію об'єктів життєзабезпечення; за німецькою моделлю, підприємства галузі стають акціонерними, де основним пакетом володіє муніципалітет; французька модель ґрунтується на об'єднанні муніципальної власності на об'єкти ЖКГ і керування ними, з боку приватного бізнесу, на умовах довгострокових договорів оренди й супутніх інвестиційних угод.

В Україні нині нічого схожого не відбувається. Відсутність комплексного підходу до структурних змін у житлово-комунальному господарстві залишає його об'єкти та інфраструктуру у відпрацьованому технічно стані, а втрати й, відповідно, експлуатаційні видатки зберігаються на неприпустимо високому рівні. Це не дає змоги зменшити плату за надання житлово-комунальних послуг і у разі переходу на 100%-ву оплату кількість неплатоспроможного населення тільки зростатиме. На жаль, жодна із перерахованих моделей не працює в нашій державі. Отже, є поле для подальших наукових досліджень і пропозицій шляхів удосконалення державної політики щодо механізмів регулювання сфери ЖКХ в Україні.

Список використаної літератури:

1. Волинський Г. Про деякі напрями реформування житлово-комунального господарства / Г. Волинський // Економіка України. – 2015. – № 8. – С. 78–84.
2. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм функціонування житлово-комунального господарства / З.В. Герасимчук, К.О. Витрищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ekfor/2011_4/35.pdf.
3. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління [Монографія] / І.О. Драган. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 401 с.
4. Лега Ю.Г. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки / Ю.Г. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Четова. – М.: Черкаси, 2013. – 219 с.
5. Макогон Ю.В. Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины) : [моногр.] / Ю.В. Макогон, В.И. Ляшенко. – Изд. 2-е, испр. и доп.; Мин-во образования и науки Украины ; ДоНУ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2009. – 492 с.
6. Рибачук В.Л. Деформації сучасної державної політики розвитку житлово-комунальної сфери / В.Л. Рибачук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 143–151.
7. Салама Ю. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии / Ю. Салама // Реформа ЖКХ. – 2004. – № 2. – С. 15–19.
8. Ямпольская И.Л. Организация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства в европейских странах / И.Л. Ямпольская [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurenergo.kiev.ua/statti/yampgkh.doc>.

Куц Я. В. Практические аспекты применения зарубежного опыта государственного управления жилищно-коммунальным хозяйством в Украине

В данной статье проанализирован зарубежный опыт государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства с целью выявления позитивной практики и использования ее в условиях Украины. Также рассмотрены яркие примеры государственного и частного управления, типичные для функционирования жилищно-коммунальной сферы целого ряда стран, а именно: США, Великобритании, Германии, Франции и других. Кроме того, в статье были выделены четыре основные модели национализации ЖКХ в странах с развитой экономикой.

Ключевые слова: государственное управление, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), жилищно-коммунальные услуги, модели управления, частная собственность, зарубежный опыт управления.

Kuts Ya. Practical aspects of the application of foreign experience in public administration of housing and communal services in Ukraine

This article analyzes the experience of public administration in the sphere of housing and communal services with a view to revealing the positive aspects and its use in the conditions of Ukraine. Also, some examples of public and private management typical for the functioning of the housing and communal sphere of a number of countries, namely, the USA, Great Britain, Germany, France and others, are considered. In addition, the article highlighted four main themes for the nationalization of housing and communal services in developed economies.

Key words: public administration, housing and communal services, housing and communal services, management models, private property, foreign management experience.

М. О. Кушнір

кандидат наук з державного управління, доцент, Заслужений юрист України,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ УВИРАЗНЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ ЯК ІННОВАЦІЙНОГО ІНСТРУМЕНТУ ПРОДУКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ

Стаття присвячена актуальним питанням інституційно-правової розбудови соціального підприємництва в Україні. З огляду на досвід низки провідних країн світу, аналіз вітчизняної практики та законодавства, доведена важливість вказаного інституту як інноваційного інструменту взаємодії суб'єктів публічного управління під час вирішення питань соціального значення. Надано практичні рекомендації щодо перспектив вітчизняного унормування інституту соціального підприємництва.

Ключові слова: соціальне підприємництво, інституційно-правове забезпечення, взаємодія, суб'єкти публічного управління.

Постановка проблеми. У сучасних як світових, так і вітчизняних умовах зміни парадигми державного впливу у вирішенні низки питань життя суспільства під егідою децентралізації та обмеженості ресурсів зазначається перенесення вирішення широкого кола соціально-економічних проблем, пов'язаних із соціальним захистом та задоволенням соціальних потреб населення, на місцевий, бізнесовий та/або громадський рівень. Водночас зауважуємо, що фундаментальним завданням держави залишається бути замовником відповідних послуг для соціуму, акумулюючи відповідні ресурси через якісну податкову систему й обираючи найбільш ефективного їх (послуг) надавача/постачальника. Виникає проблема: як, в який спосіб та за допомогою яких механізмів і інструментів під час децентралізаційних процесів та обмеженості ресурсів державі забезпечити свій статус-кво у контексті базового питання існування держави – виконання нею ролі соціального регулятора суспільних відносин?

Нестабільність економіки, політична турбулентність, примусове вилучення з господарського комплексу окупованих територій Криму, військовий конфлікт на сході України, що породив масу проблем

внутрішньо переміщених осіб та осіб, які потребують соціальної адаптації, зумовлюють необхідність розвитку суспільної діяльності, спрямованої на підтримку вразливих верств населення, що зазначалося раніше [5]. Але законодавчо визначені механізми й інструменти вирішення соціальних проблем є іноді недостатньо ефективними, що викликає соціальну напруженість у суспільстві, невдоволеність населення такими обставинами. Окрім того, впровадження заходів сучасної соціальної політики в Україні традиційно обмежується класично-етатистським підходом, який передбачає безпосередню участь держави (фінансову й організаційну) у вирішенні соціальних завдань, а потенціал громадської ініціативи, підприємницької активності не використовується або використовується неповною мірою. У цьому контексті розвиток соціального підприємництва (далі – СП) як одного з інноваційних інструментів соціального розвитку, що базується на посиленні ролі економічно активних учасників національного ринку у підтримці соціально вразливих категорій громадян та вирішенні соціально значущих питань, дедалі більше набуває визнання у сучасному світі як на практиці, так і на рівні його офіційного визнання державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому доробку як вітчизняних, так і зарубіжних науковців та практиків є чимало досліджень, присвячених проблематиці СП (зокрема, Д. Бернштейн, Д.-Ф. Крейг, Ч. Ледбітер, М. Юнус). Серед таких робіт, з точки зору проблематики нашого дослідження, важливими є нижченаведені. Міжнародною науковою спільнотою на основі аналізу законодавства низки країн надано загальні рекомендації і принципи правового регулювання некомерційних (неприбуткових) організацій [18]. У відомому дослідженні Дж. Елкінгтон та П. Хартіган окреслено три моделі організації соціальних підприємств [19]. Вітчизняними науковцями О. Овсянюк-Бердадіною та Ж. Крисько виділено три основних підходи до визначення СП: американський, європейський та міжнародний [7].

Мета статті – на основі аналізу досвіду низки провідних країн світу, вітчизняної практики та законодавства виявити важливість інституту СП як інноваційного інструменту продуктивної взаємодії суб'єктів публічного управління під час вирішення питань соціального значення та сформулювати практичні висновки і рекомендації щодо перспектив вітчизняного унормування вказаного інституту.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що СП – це підприємницька діяльність, спрямована на інноваційну, суттєву та позитивну зміну у суспільстві. Таке підприємництво розпочинається з активної громадянської позиції членів суспільства й означає можливість плідно працювати заради досягнення двох цілей: надання користі суспільству та отримання користі для самого працівника. А можливість заробітку без завдання шкоди довкіллю та суспільству, спрямування прибутку на саморозвиток та інші власні цілі спонукають прихильників і учасників СП у багатьох державах знаходити нові методики реалізації цього світового тренду.

З огляду на викладене, такий різновид бізнесу підтримується державами світу саме через можливість вирішення в такий спосіб невідкладних соціальних проблем. Вказана підтримка відбувається як у неофіційний інституційно-правовий спосіб

(лояльність і сприяння в існуванні інститутів СП)¹, так і в офіційний, насамперед, шляхом включення у своє законодавство норм, які прямо чи опосередковано стосуються питань соціального бізнесу та/або соціального підприємництва.

Варто зазначити, що єдиної дефініції СП не існує. За загальним підходом СП використовує потенціал підприємництва з метою вирішення соціальних проблем, що і є його місією (основним призначенням). При цьому, якщо для підприємця головним критерієм успішності його діяльності є прибуток, то для соціального підприємства – вирішення та/або пом'якшення соціальної проблеми. Звісно, прибуток для соціального підприємства також важливий, але не як самоціль, а як засіб для подальшого просування у досягнення своєї місії. Окрім того, варто мати на увазі ще один факт діяльності СП: інституції цієї сфери є ефективними надавачами/постачальниками соціальних послуг і їх діяльність характеризується двома властивостями: оперативністю реагування на потреби населення та низькими адміністративними витратами.

СП, на думку Г. Діза [3], має можливості досягнення органічного балансу пріоритетів поміж використанням інструментарію підприємництва і досягненням за їх допомогою соціальних цілей або виконанням соціальної місії.

За висновками європейських експертів [17], поняття «соціальне підприємництво» включає три аспекти:

1) підприємницький: участь у безперервній економічній діяльності, яка відрізняє соціальні підприємства від некомерційних організацій, що переслідують соціальні цілі і породжують певну форму

¹ Яскравим прикладом неофіційної інституційно-правової підтримки СП слугує функціонування у США на федеральному рівні з 2009 р. у структурі Білого Дому Департаменту Соціальних Інновацій та Громадянського Активу (The White House Office of Social Innovation and Civic Participation (SICP)) задля підтримки ролі підприємництва серед державних служб та неурядових організацій. Варто зазначити, що Адміністрація Б. Обами була «піонером» у залученні потенціалу соціального підприємництва на службу «великій» політиці, а самого президента Б. Обаму називають першим американським політиком, для якого підтримка соціального підприємництва та інновації стала основним компонентом економічної політики [20; 21].

самофінансування, але не обов'язково займаються комерційною діяльністю;

2) соціальний, тобто первинне і явно соціальне призначення, яке відрізняє соціальні підприємства від основної частини підприємств;

3) управлінський: існування механізмів внутрішнього «блокування» у цих інституціях, адже визначальними особливостями структури управління соціального підприємства є організаційна автономія, демократичний спосіб прийняття рішень, обмеження щодо розподілу прибутку та/або активів.

Перелік сфер, в яких працює європейський соціальний бізнес, включає в себе:

- соціальну й економічну інтеграцію незахищених або утиснутих у правах соціальних пластів;
- соціальні послуги, що уособлюють інтерес для всього суспільства, наприклад, довготривале піклування над особами похилого віку та інвалідами, охорона здоров'я, освіта, дошкільні установи;
- інші соціальні послуги (зокрема, транспорт);
- зміцнення демократії і боротьба за громадянські права;
- охорону довкілля;
- висловлення солідарності з країнами третього світу (наприклад, боротьба за чесну торгівлю)².

Закріпленими на рівні законодавства в Європі статусом або формою СП є:

- фонди і асоціації, що займаються певною комерційною діяльністю (наприклад, Big Society Capital (Великобританія));
- кооперативи, що займаються діяльністю, корисною для усього суспільства або певної його частини (Франція, Іспа-

нія, Італія, Словаччина, Хорватія, Греція, Німеччина, Польща, Португалія);

- звичайні підприємства, що мають чітко виражену соціальну мету (Великобританія);
- соціальні підприємства (Данія, Бельгія, Фінляндія, Литва, Словенія).

Визнаними піонерами офіційного (законодавчого) унормування соціального підприємництва є Великобританія і південна Корея. Самостійні законодавчі акти, що регулюють діяльність соціального бізнесу, діють у Германії, Франції, Італії, Польщі³, Швеції та ін. Тематичні законодавчі акти діють в Індії, Бразилії, Сінгапурі, Казахстані [8].

Беручи до уваги вищевикладене та ґрунтуючись на висновку відомого американського дослідника П. Друкера, згідно з яким «завдання держави – розробляти правила і вводити їх в дію дією закону, бізнесу – заробляти гроші. Завдання організації соціального сектору – сприяти здоров'ю і добробуту людини<...>» [1], вбачаємо одним зі шляхів вирішення соціальних проблем *за сценарієм взаємодії усіх суб'єктів публічного управління – держави, місцевого самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства – у трьох напрямках публічного впливу:*

1) ефективній діяльності держави щодо забезпечення державних гарантій для різних (насамперед, соціально вразливих) верств населення через контент формальних інститутів;

2) зростання підприємницької діяльності й якісної конкуренції підприємницьких структур у питаннях надання соціальних послуг;

3) розвиток недержавного некомерційного сектору економіки як частини громадянського суспільства, що відтворює сукупність господарських й управлінських форм самоорганізації населення [14].

Перспективи розвитку СП в Україні досить високі, оскільки створення підприємств за цим форматом означає, по суті, реакцію громади на соціальну проблему, яка стає пріоритетною на даний момент і потребує негайного вирішення за відсут-

² Як результат, у Німеччині біля 35% усіх дитячих садочків є недержавними установами, більше 60% інтернатів для інвалідів перебувають поза державними структурами, близько 50% будинків для осіб похилого віку і 40% лікарень – недержавні [6]. У Данії майже половина (41%) підприємств опікуються охороною здоров'я і доглядом за особами похилого віку та хворими людьми. В Італії переважає турбота про людей старшого віку і боротьба за громадянські права, а в Чехії, Румунії і на Мальті – фермерство і виробництво екологічно чистої їжі. У Великобританії, Германії і Нідерландах особлива увага приділяється задоволенню потреб місцевих спільнот (житло, транспорт, енергозабезпечення). У Хорватії, Естонії, Фінляндії, Греції, Угорщині та Швеції соціальні підприємці зосереджені у сферах, пов'язаних із культурою, спортом, дозвіллям та туризмом [17].

³ Італія – єдина країна, де діє як закон про соціальні кооперативи, що діють в юридичній формі соціальних підприємств, так і закон про соціальні підприємства.

ності бюджетних коштів. Крім того, в нашій державі вже тривалий час існують певні започаткування в системі СП: безплатні заклади харчування та проживання для соціально вразливих категорій населення, центри їх адаптації тощо. Окрім того, на теренах України діють міжнародні проекти з розвитку соціального підприємництва⁴.

Аналіз діяльності низки вітчизняних підприємств сфери СП (зокрема, Асоціації «Соціально-економічні стратегії та партнерства» [5, с. 201–202], «Турклуб «Манівці»» (м. Львів), «Житомирський обласний Ресурсний центр розвитку соціального підприємництва» [4], ГО «Народна допомога» та соціальна пекарня «Горіховий дім» (м. Львів) [2]) дає можливість виділити низку *позитивних ефектів* від їх діяльності:

- застосування підходів до вирішення питань соціального значення на основі новостворених (застосованих) і/або вдосконалених конкурентноздатних технологій, продукції або послуг, а також організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і/або соціальної сфери (що охоплюється законодавчо визначеним поняттям «інновація» [10]);

- допомога у подоланні соціальної ізоляваності, зокрема, шляхом працевлаштування людей з обмеженими можливостями (фізичними та/або психічними), безробітних, представників груп ризику;

- пошук і віднайдення нових шляхів реформування державних соціальних послуг;

- оперативне реагування на нові потреби населення;

- залучення громадян до участі в соціальних ініціативах на волонтерських засадах, єднання громад навколо вирішення соціальних проблем;

- розширення можливості отримання різноманітних і якісних соціальних послуг членами громади;

- поява нових видів соціальних послуг, які залишаються поза увагою звичайного

бізнесу у зв'язку з низькою прибутковістю, непопулярністю, відсутністю належної професійної підготовки;

- більш ефективне використання наявних ресурсів місцевості/регіону у вирішенні соціальних проблем;

- розширення структури фінансування соціальних програм регіону;

- зниження навантаження на місцеві бюджети у вирішенні соціальних проблем.

Разом з тим варто зазначити, що діяльність соціальних підприємств в Україні, незважаючи на необхідність розвитку суспільної діяльності, спрямованої на підтримку вразливих верств населення, є поодиноким, спорадичним і несистемним. Великою мірою такий стан справ зумовлений недосконалим інституційно-правовим забезпеченням функціонування *СП як інструменту інноваційної продуктивної (ефективної та результативної) взаємодії держави, місцевого самоврядування, бізнесу та громадян. СП як інструменту інноваційної продуктивної (ефективної та результативної) взаємодії держави, місцевого самоврядування, бізнесу та громадян.* Цей інструмент характеризується такими соціальними ролями, які мають відігравати суб'єкти публічного управління: держава та місцеве самоврядування визначають «правила гри» у контексті СП, бізнес наділяє СП підприємницькою ініціативою та креативністю, а громадяни виділяють важливі для себе сфери застосування своїх знань і вмінь і докладають максимум зусиль задля вирішення своїх соціально значимих питань.

Вітчизняне законодавство у царині розбудови СП містить важливі норми для розбудови СП: Конституцію України (зокрема, статті, що визначають соціальну спрямованість держави – 1, 3, 13); Господарський кодекс України (в частині норм, що визначають діяльність колективних підприємств); Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (зокрема, ст.ст. 2, 4, 7, 8, 11); Закон України «Про громадські об'єднання», який, зокрема, прямо передбачає у ч. 3 ст. 21 можливість для громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, створеної ним юридичної особи, бути виконавцем державного замовлення відповідно

⁴ Наприклад, проект «Соціальне підприємництво як інноваційний механізм вирішення питань суспільного розвитку» 2016–2019 [9].

до закону. У цій сфері також діють норми інших законодавчих актів: Цивільного кодексу України, Податкового кодексу України, Законів України: «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про споживчу кооперацію» тощо.

Проте спеціального закону, який би втілював модель системної взаємодії суб'єктів публічного управління у вирішенні соціально значимих питань суспільства, регламентував діяльність соціальних підприємств, в Україні немає, що є фактором стримування розвитку цієї сфери. Зауважимо, що винесені на розгляд Верховної Ради України три проекти Закону України про соціальні підприємства [11–13] досі не знайшли своєї підтримки.

Відсутність у законодавчому полі держави відповідного законодавчого акту щодо соціального підприємництва, на нашу думку, створює «проріху» у існуванні СП як інструменту соціальної взаємодії держави, місцевого самоврядування, бізнесу та громадян. А наявність такого акту, навпаки, якісно поліпшить стан соціальних підприємств в Україні, розширить їх інноваційні горизонти росту і розвитку, а державі та місцевому самоврядуванню надасть можливість вирішувати складні соціальні питання в умовах дефіциту ресурсів. Окрім того, такий підхід засвідчить послідовну позицію і свідоме прагнення України як держави долучитися до досягнення Глобальних цілей сталого розвитку періоду 2016–2030 рр., що були ухвалені ООН восени 2015 р., зокрема, цілі 8 (сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх) та цільових показників її досягнення [16].

Висновки і пропозиції. На нашу думку, в Україні є назрілою необхідність розроблення і прийняття окремого законодавчого акту, в якому має бути унормована модель системної взаємодії суб'єктів публічного управління у вирішенні соціально значимих питань суспільства. У такому Законі України мають бути визначені наступні норми:

1) поняття «соціальне підприємство», «суб'єкт соціального підприємництва» з відповідними ознаками і критері-

ями. До кола *ознак* цих понять, на нашу думку, варто включити такі:

а) соціальність діяльності, що означає соціальну спрямованість на вирішення та/або пом'якшення наявних соціальних проблем;

б) інноваційність як втілення у життя нових унікальних підходів, що дають змогу якісно покращити соціальну дію;

в) самоокупність і фінансова стійкість як здатність такого підприємства вирішувати соціальні проблеми до кінця (або доти, поки це необхідно) коштом доходів від власної діяльності;

г) підприємницький підхід як здатність соціального підприємства знаходити можливості вирішення соціальних проблем, акумулювати ресурси, розробляти нові рішення, що будуть мати довгостроковий позитивний вплив на суспільство загалом.

До числа *критеріїв* пропонується включити такі:

– чітке визначення користі, яку можуть принести місцевим спільнотам послуги або діяльність таких підприємств (зокрема екологічний складник);

– необхідність залучення у процес прийняття ключових рішень, що стосуються роботи таких підприємств, кінцевих споживачів послуг;

– не менше 2/3 доходів таких підприємств мають реінвестуватися у соціальні цілі;

2) умови зарахування інституцій до суб'єктів СП, порядок їх внесення до відповідного реєстру;

3) пріоритетність спеціалізації таких підприємств, наприклад, виробництво продукції, надання послуг в інтересах громадян, що перебувають у складних життєвих обставинах, створення робочих місць для таких громадян тощо;

4) підтримка суб'єктів СП із боку держави (акумуляція в одному законодавчому акті переліку можливих заходів на основі бланкетних норм).

Викладене дає змогу визначати СП як *інструмент інноваційної продуктивної (ефективної та результативної) взаємодії держави, місцевого самоврядування, бізнесу та громадян щодо вирішення соціальних питань*. Цей інструмент характеризується такими соціальними ролями, які мають відігравати суб'єкти публічно-

го управління: держава та місцеве самоврядування визначають «правила гри» у контексті СП, бізнес наділяє СП підприємницькою ініціативою та креативністю, а громадяни виділяють важливі для себе сфери застосування своїх знань і вмінь і докладають максимум зусиль задля вирішення своїх соціально значимих питань.

Список використаної літератури:

1. Анализ государственной политики в области содействия гражданским инициативам с описанием возможных сценариев развития. – 2005. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nkor.ru/articles/2005/6/3465.html>.
2. ГО «Народна допомога» та соціальна пекарня «Горіховий дім» (Львів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.socialbusiness.in.ua/index.php/sotsialni-pidpriemstva/katalog/97-honarodna-dopomoha-ta-sotsialna-pekarnia-horikhovyi-dim-lviv>.
3. Кикал Дж., Лайонс Т. Социальное предпринимательство: миссия – сделать мир лучше / Дж. Кикал, Т. Лайонс. – М. «Альбина Паблишер», 2014. – С. 30.
4. Житомирський обласний «Ресурсний центр розвитку соціального підприємництва». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.socialbusiness.in.ua/index.php/sotsialni-pidpriemstva/katalog/139-zhytomyrskyi-oblasnyi-resursnyi-tsentr-rozvytku-sotsialnoho-pidpriemnytstva>.
5. Кушнір М.О. Засади інституційно-правового забезпечення соціального підприємництва в окремих країнах світу: уроки для України. // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наукових праць : Серія «Управління» / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : ВПЦ АМУ, 2014. – № 4. – С. 201–202.
6. Нургалиева Е.Н. Правовое обеспечение деятельности НПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ehrc.kz/index.php/nashi-proekty/analitika/53-pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-npo>.
7. Овсянюк-Бердадіна О.Ф., Крисько Ж.Л. Соціальне підприємництво як інноваційний інструмент вирішення суспільних проблем: передумови становлення та активізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?...2...
8. Правовое обеспечение деятельности социальных предпринимателей. Обзор № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social-idea.ru/monthlyNews/Pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-socialnykh-predprinimatelej-Obzor-5>.
9. Проект «Соціальне підприємництво як інноваційний механізм вирішення питань суспільного розвитку» 2016–2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eef.org.ua/programi/mistsevij-ekonomichnij-rozvitok/sotsialne-pidpriyemnytstvo/>.
10. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-5/ed20121205/find?text=%B2%ED%ED%EE%E2%E0%F6%B3%BF>.
11. Про соціальні підприємства : проект Закону України від 23 квіт. 2015 р. № 2710. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54903. – Назва з екрану.
12. Про соціальні підприємства : проект Закону України від 11 березня 2013 р. № 2508. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46025.
13. Про соціальні підприємства : проект Закону України від 14 червня 2012 р. № 10610 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_1?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%F1%EE%F6%B3%E0%EB%FC%ED%B3+%EF%B3%E4%EF%F0%E8%BA%EC%F1&out_type=&id=.
14. Тадорашко К.П. Некоммерческий сектор экономики как институт гражданского общества. Основы становления и функционирования : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / К.П. Тадорашко. – Москва, 2003. – 20 с.
15. Турклуб «Манівці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://manivci.org>.
16. Цілі сталого розвитку 2016–2030. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.
17. A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Synthesis Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12987&langId=en.
18. Checklist for NPO (HGO) laws. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iccs.org/pubs/2011checklist_for_npo_laws.pdf.

- | | |
|---|--|
| 19. John Elkington and Pamela Hartigan, The Power of Unreasonable People: How Entrepreneurs Create Markets to Change the World. – Harvard Business Press, 2008 – P. 31, 42. | Innovation Cross the Nonprofit, Private, and Public Sectors. – New York: mc Graw Hill, 2013. – 151 p. |
| 20. Keohane, Georgia Levenson. Social Entrepreneurship for the 21st Century. | 21. The White House Office of Social Innovation and Civic Participation. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://obamawhitehouse.archives.gov . |
-

Кушнір М. А. Інституціонально-правове вираження соціального підприємництва в Україні як інноваційного інструмента продуктивного взаємодія суб'єктів публічного управління при вирішенні соціальних питань

Стаття присвячена актуальним питанням інституціонально-правового розвитку соціального підприємництва в Україні. Доведено важливість вказаного інституту як інноваційного інструмента взаємодія суб'єктів публічного управління при вирішенні питань соціального значення. Дані практичні рекомендації стосовно перспектив вітчизняного офіційного закріплення інституту соціального підприємництва.

Ключові слова: взаємодія, інституціонально-правове забезпечення, соціальне підприємництво, суб'єкти публічного управління.

Kushnir M. Institutional and legal support of social entrepreneurship in Ukraine as an innovative tool for productive interaction between subjects of public administration in solving social issues

The article is devoted to topical issues of institutional and legal development of social entrepreneurship in Ukraine. Based on the experience of a number of leading countries in the world, the analysis of domestic practice and legislation, is proved the importance of this institution as an innovative tool for interaction between subjects of public administration in addressing issues of social importance. Are given practical recommendations on the prospects of domestic standardization of the institution of social entrepreneurship.

Key words: interaction, institutional and legal support, social entrepreneurship, subjects of public administration.

УДК 351.761.3 (1-10)

Н. А. Лужецька

завідувач відділенням профілактичних, наркологічних оглядів
КУ «Одеський обласний наркологічний диспансер»,
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАРКОМАНІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади системи протидії та запобігання наркоманії на національному рівні. Визначено складові частини забезпечення її ефективності, зокрема комплексний механізм запобігання і протидії. Надано пропозиції, та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: наркоманія, система протидії та запобігання наркоманії, комплексний механізм реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії, принципи, профілактична діяльність, національна система моніторингу й оцінювання.

Постановка проблеми. Серед глобалізаційних викликів існуванню сучасного світу наркоманія та наркозлочинність посідають одне з чільних місць, деструктивно впливаючи на процеси розвитку практично усіх сфер життєдіяльності суспільства та завдаючи непоправної шкоди здоров'ю і життю людей. Проблема поширення наркотиків нині є фактором, який створює реальну загрозу життєдіяльності національних суспільств і органів влади, суверенітету держав та демократичності політичних інститутів, стабільності фінансово-економічних та політичних систем на національному і на міжнародному рівнях.

Протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до подальшого загострення проблем, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що створює безпосередню загрозу генофонду нації, забезпеченню правопорядку, національній безпеці країни. Так, за останні п'ять років кількість смертей серед осіб, які перебували на наркологічному обліку, зросла більш ніж у 3 рази, зокрема від передозування – майже в 4 рази. Загрозливих розмірів набуло поширення розладів психіки та поведінки внаслідок вживання наркотичних речо-

вин, а також психічних захворювань. Отже, недосконалість державної системи управління у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів створює безпосередню загрозу національній безпеці держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблемних питань протидії та запобігання наркоманії вітчизняними науковцями розглядається переважно у контексті забезпечення законності й правопорядку, охорони здоров'я та соціального забезпечення: В. Воднік, Л. Волонтир, О. Кокун, С. Максименко, О. Мельник, О. Сердюк, Я. Ступник, Т. Сьомик, О. Хитра, О. Худоба. Разом із тим різні аспекти цього питання вивчалися психологами, педагогами, медиками, біологами, соціологами та ін., а також практиками – тими, хто безпосередньо контактує з наркозалежними. Зокрема, це праці Ю. Антонян, Е. Гасанова, Н. Беляєва, С. Бородіна, Г. Зазуліна, А. Ковальчук, А. Музики, М. Погорецького, Г. Пушкар, Р. Черниш, В. Шакуна, в яких вивчається зарубіжний досвід, визначаються провідні тенденції запобігання і протидії наркоманії, здійснення профілактичної діяльності тощо. Однак досліджень, в яких би комплексно, з позицій системного підходу розглядалися питання протидії та запобігання наркоманії на всіх рівнях бракує.

Мета статті – теоретико-методологічно обґрунтувати систему протидії та запобігання наркоманії на національному рівні, визначити складники забезпечення ефективності її функціонування та надати пропозиції щодо удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На 58-ій сесії Комісії з наркотичних засобів Економічної та Соціальної Ради ООН, де обговорювалися питання резолюції 30-ої Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН, було наголошено на необхідності фокусування наркополітики держав [2]. У контексті практичної реалізації державної політики щодо протидії та запобігання наркоманії це означає, що за кожною зі сфер (реалізація стратегії та державної програми, обіг нарковмісних медичних препаратів та лікування від наркотичної залежності, протидія їх незаконній пропозиції тощо) мають бути визначені не лише напрями, а й конкретні заходи стосовно їх реалізації. Зокрема, перспективним напрямом є зміщення акцентів із боротьби з незаконними поставками наркотиків на впровадження заходів із профілактики наркозлочинності, забезпечення законності функціонування державної системи з контролю за наркотиками, протидію корупції у цій сфері і, звичайно ж, розширення міжнародного співробітництва. Особливо це є важливим з огляду на підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку [4]. Адже це передбачає впровадження принципів всебічного, інтегрованого та збалансованого підходу з акцентом на зменшення попиту на підконтрольні речовини, що перебувають у незаконному обігу, а отже, відбуваються подальша інтеграція України до європейських структур, що діють у цій сфері, ратифікація відповідних угод про взаємопорозуміння, виконання Плану дій тощо. Відповідно, на законодавчому рівні має бути регламентовано систему лікування хворих на наркотичну залежність (вилучення з низки нормативно-правових актів статей, що відносяться до лікування наркозалежних осіб, створення стандартів їх лікування).

З метою запобігання поширення наркоманії в Україні також має застосовуватися принцип комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики. Це актуалізує необхідність запровадження нових підходів до боротьби з наркоманією, включаючи й запобігання наркотичній злочинності у широкому значенні слова, в основу яких має покладатися ідея комплексності.

Зважаючи на принцип державної наркополітики [3] щодо необхідності врахування соціальної мімікрії наркобізнесу, який зростає з іншими небезпечними злочинами – тероризмом, корупцією, організованою злочинністю, відмиванням коштів, одержаних незаконним шляхом, потребує створення система протидії та запобігання вживанню наркотиків. Система, яка має бути спроможною протистояти, тобто ефективно відповідати на протиправні дії. Основи запобіжної системи появи зловживань наркотичними засобами ґрунтуються на тому, що головним принципом скорочення пропозиції є економічний складник – ніхто не має отримувати прибуток від незаконного обігу наркотиків. А комплекс політичних, соціальних, правових та економічних заходів із посилення контролю за виробництвом нарковмісних препаратів має органічно поєднуватися із суворою законодавчою регламентацією розподілу наркозасобів як необхідних ліків.

На підставі дослідження зарубіжного досвіду запобігання наркотизму [1] було сформульовано висновок про те, що стратегія боротьби з цим явищем у більшості держав спрямована, насамперед, на вирішення соціальних проблем та профілактичну діяльність. Вона включає в себе широке публічне просвітництво в дошкільних та загальноосвітніх закладах, на виробництві, за місцем проживання, у молодіжних центрах, розширення програм лікування та реабілітації хворих на наркоманію, відповідні соціальні програми. Поряд із цим аналіз міжнародно-правових норм свідчить про тенденцію встановлення міжнародною спільнотою дедалі більш жорстких заходів подолання наркотизму від міжнародного спостереження за правомірним розподілом і використанням наркотичних засобів

до постійно деталізованого контролю за їх незаконним обігом і «відмиванням» доходів, отриманих злочинним шляхом.

Отже, вирішальним чинником ефективного впровадження стратегії протидії та запобігання наркоманії має стати саме координаційна функція держави. Вона реалізується через нормативно-правове регулювання, контрольно-інспекторські функції та запровадження механізмів взаємодії суб'єктів наркополітики (створення міжвідомчих робочих груп, обмін інформацією, реалізація спільних проектів, проведення антинаркотичних публічних заходів та спеціальних операцій тощо). Головним координатором діяльності у цій сфері є Державна служба України з контролю за наркотиками, структура і повноваження якої потребують удосконалення, зокрема в контексті посилення боротьби з корупцією та наркобізнесом.

Створення ефективної системи скоординованих дієвих заходів щодо запобігання подальшому поширенню наркоманії та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів передбачає необхідність посилення міжсекторальної взаємодії, активного залучення як органів публічної влади, так і громадських осередків, релігійних об'єднань, благодійних фондів, приватного сектору. Це дасть змогу об'єднати зусилля, координувати злагоджену роботу, здійснювати пошук додаткових ресурсів з метою виконання загальнодержавних заходів. Протистояти поширенню наркоманії та СНІДу може тільки створений у суспільстві механізм, який діє на всі ланки в ланцюзі патогенезу: «комплексна взаємопов'язана єдина система лікування – реабілітація – профілактика – боротьба з незаконним обігом наркотиків». При цьому функціонування комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії є можливим за умови ефективності його складників:

- організаційно-правового, в якому, окрім створення належного нормативно-правового підґрунтя, важливого значення набуває організація і запровадження технології протидії наркобізнесу, що має включати цілеспрямований превен-

тивний вплив на весь технологічний цикл незаконного виробництва, транспортування, зберігання, розподілу та поширення наркотиків на території держави;

- інституційний складник передбачає залучення різних інститутів суспільства (як формальних, так і неформальних) до профілактично-просвітницької діяльності щодо запобігання та протидії наркоманії;

- фінансовий, без якого жодні заходи, як би детально вони не було розроблені, не вдається впровадити в життя, оскільки без коштів, матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів позитивних результатів досягти не вдається;

- інформаційний, що зумовлює необхідність підвищення покращення рівня поінформованості населення щодо наслідків поширення наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також лікарських засобів, зловживання якими може викликати наркотичну залежність, вживання зазначених засобів та речовин не за медичним призначенням.

Як свідчить вітчизняна практика, розрізненість, безсистемність наявних і створюваних інститутів попереджувальної діяльності різко знижують їх ефективність. Саме тому необхідна оптимальна модель такої співпраці на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність формування національної системи запобігання і протидії наркоманії, яка в розумних межах використовує позитивний міжнародний та вітчизняний досвід, але за основними своїми характеристиками (ідеологічними, політичними і соціальними орієнтирами, правовим фундаментом, основами організації) є якісно новою.

Так, державна політика щодо запобігання та протидії наркоманії на всіх рівнях має формуватися як на збалансованих підходах і чітко визначених цільових установках, спрямованих на істотне скорочення немедичного вживання наркотиків, так і на усуненні фінансових, організаційних, технічних, інформаційних та інших передумов функціонування наркозлочинності. І найголовнішим чинником при цьому є саме усвідомлення населенням суспільної значущості зазначеної проблеми, налагодження соціального партнерства

між владою і громадянським суспільством. Систематизовані та цільові профілактичні дії з інформування і навчання різних верств населення, а також узгоджена діяльність різних органів влади, управлінь, служб та відомств на регіональному рівні дають змогу отримати високу очікувану ефективність реалізації державної політики запобігання та протидії наркоманії.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу та запропонованих рекомендацій щодо складових частин комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії доцільним вбачається створення моделі національної системи протидії та запобігання наркоманії на засадах інтегрованого комплексного підходу (Мал. 1). Вхід у таку модель являють цільові групи:

- підлітки та молодь, їх родини, колективи та громади;
- ті, хто перебуває в зоні ризику, співзалежні, безпосередньо самі наркозалежні, як «тіньові», так і ті, хто перебуває на обліку та реабілітації;
- поставники наркотиків, психотропних засобів та прекурсорів;
- злочинці, представники сексуального бізнесу та ін.

Тобто до складу цільових груп входять усі суб'єкти, які зацікавлені в функціонуванні такого суспільства, в якому немає місця наркотикам. Об'єктом, на який спрямована системна і комплексна діяльність всіх підсистем, є наркоманія як епідемія, суспільне лихо. Отже, саме на місцевому рівні формується база даних про потреби і вимоги населення, пересічних громадян, і вони стають основою для розроблення та прийняття на загальнодержавному рівні Стратегії, Концепції, програм щодо запобігання та протидії наркоманії як основоположних документів, що визначають пріоритетні напрями діяльності та турботу про підростаюче покоління, визнання і розуміння того, що державна політика у цій сфері є пріоритетною, необхідною умовою національного розвитку і національної безпеки.

Отже, цілі та напрями протидії та запобігання наркоманії сформульовані у державній політиці, підґрунтя реалізації якої становитимуть як концептуальні докумен-

ти (стратегії, програми, закони), так і конкретні кроки щодо організаційно-функціональних змін. Запропонована система складається з трьох рівнів: загальнодержавного, регіонального та місцевого, на кожному з яких відбувається відповідно до наявних повноважень та забезпеченості ресурсів діяльність з організації протидії, координації діяльності, регулювання та запобігання поширенню наркоманії. Саме на них відбувається міжсекторна взаємодія, до якої долучаються всі суб'єкти реалізації державної політики, здійснюючи правозапобіжні та каральні заходи, зокрема й загальнопрофілактичні.

Їх ми розглядаємо згідно зі здійсненою систематизацією [5] як організаційно-управлінські, правові, економічні, соціальні, медичні, роз'яснювально-просвітницькі. Вони доповнюються ще й індивідуальним рівнем, оскільки кожна особистість потребує уваги педагогів та психологів, медиків та інших спеціалістів щодо формування «моральної особистості». До того ж, особистість самотужки здійснює самоаналіз та самоконтроль, користується набутими життєвими вміннями та навичками, самостійно приймає рішення. Тобто саме на цих рівнях відбувається вертикальна та горизонтальна спрямованість сучасної профілактичної стратегії протидії та запобігання наркоманії.

Наступний рівень містить кілька підсистем. Зокрема, це інформаційне та науково-методичне забезпечення реалізації напрямів державної політики щодо боротьби з наркоманією. Воно доповнюється підсистемою моніторингу та контролю, комплексним механізмом. Розглянемо їх більш детально.

Так, підсистема моніторингу та контролю представлена, по-перше, Українським моніторинговим та медичним центром із наркотиків та алкоголю Міністерства охорони здоров'я України, який за результатами діяльності пропонує національні звіти та аналітичні довідки щодо моніторингу ситуацій у сферах: виявлення станів алкогольного та наркотичного сп'яніння, вживання психоактивних речовин, надання медичної допомоги особам, що мають психічні та поведінкові розлади внаслідок вживання психоактивних речовин, вико-



Мал. 1. Модель національної системи протидії та запобігання наркоманії

ристання у закладах охорони здоров'я стандартів для профілактики осіб тощо. До її складу також входить Український центр контролю за соціально небезпечними хворобами Міністерства охорони здоров'я України, який створив єдину систему моніторингу й оцінювання (входить програмний моніторинг діяльності НУО, а також біоповедінкові, епідеміологічні, економічні та інші дослідження й оцінки). Варто зазначити, що НУО впроваджують проекти, зокрема, в рамках виконання грантових програм Глобального фонду за фінансової підтримки ВБО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» та МБФ «Альянс громадського здоров'я». Також маємо 24 регіональні центри, які як окремі структурні підрозділи здійснювали свою діяльність, затвердження регіональних планів заходів щодо проведення моніторингу та оцінки виконання планів моніторингу та оцінки виконання Загальнодержавної програми. Наприклад, у 2015 р., вперше у штатному розписі Херсонського обласного центру профілактики та боротьби зі СНІДом був створений окремий Відділ профілактич-

ної, організаційно-методичної роботи та моніторингу й оцінки програмних заходів, на штатних фахівців якого повністю було покладено функції щодо компоненту моніторингу і оцінювання.

Таким чином, нині єдина національна система моніторингу й оцінювання являє собою розгалужену мережу національних та регіональних установ та організацій державного і громадського секторів. Разом із тим її стійкість та подальший розвиток перебуває під загрозою з огляду на незначну укомплектованість штатними одиницями та можливість скорочення фінансування, оскільки така діяльність фінансується переважно коштом міжнародних джерел.

Комплексний механізм реалізації державної політики щодо протидії та запобігання наркоманії представлений організаційно-правовим, інституційним, координаційним, фінансово-економічним механізмами та інформаційно-аналітичним та науково-методичним забезпеченням. Усі вони функціонують у взаємодії, доповнюючи та збагачуючи таким чином

інструментами та технологіями діяльність суб'єктів реалізації наркополітики. При цьому варто зазначити, що на ефективності функціонування комплексного механізму позначається вплив чинників як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, глобалізаційні виклики. Наприклад, лобіювання застосування нових механізмів фінансування наркологічної служби (держзамовлення на лікування та реабілітацію хворих наркологічного профілю, використання обов'язкового фіксованого відсотка від продажу «легальних наркотиків» (тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо) вносить суттєві зміни до наповнення організаційно-правового та фінансового механізмів (змінюються форми та методи впливу: адміністративні, правові, прямі чи непрямі тощо).

Також удосконалення діяльності потребує інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності. З метою забезпечення постійного навчання медичних та соціальних працівників, психологів, організаторів охорони здоров'я, інших фахівців, необхідних для широкого кола та якості цих послуг, зокрема представників контролюючих силових структур, існує потреба створення показових сайтів із кращими практиками медичних та соціально-психологічних послуг. Це потребує проведення додаткового навчання з метою ознайомлення із сучасними вимогами до забезпечення цього виду наркологічної допомоги кращими зарубіжними практиками.

Висновки та пропозиції. Національна система протидії та запобігання наркоманії побудована на використанні позитивного міжнародного та вітчизняного досвіду, але за основними своїми характеристиками (ідеологічними, політичними і соціальними орієнтирами, правовим фундаментом, основами організації) є якісно новою. Основи такої системи ґрунтуються на застосовуванні принципу комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики та необхідності врахування соціальної мімікрії наркобізнесу, який зростає з іншими небезпечними злочинами – тероризмом, корупцією, організованою злочинністю, відмиванням коштів, одержаних незаконним шляхом.

При цьому ефективність комплексного механізму реалізації державної політики щодо протидії та запобігання проявам наркоманії забезпечується функціонування його складників: організаційно-правового (нормативно-правові засади, організація і запровадження технології протидії наркобізнесу), інституційного із залученням різних інститутів суспільства до профілактично-просвітницької діяльності, фінансового (кошти, матеріально-технічне забезпечення лікувальних закладів тощо), інформаційного та науково-методичного забезпечення.

Вертикальна та горизонтальна спрямованість сучасної профілактичної стратегії протидії та запобігання наркоманії здійснюється сукупністю суб'єктів реалізації державної політики на державному, регіональному та місцевому рівні на засадах міжсекторної взаємодії і доповнюється підсистемою моніторингу та контролю, інформаційно-аналітичним та науково-методичним забезпеченням реалізації напрямів державної політики щодо боротьби з наркоманією.

Ефективність функціонування системи протидії та запобігання наркоманії на національному рівні перебуває в прямій залежності від впливу чинників як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, глобалізаційних викликів. Отже, вона перебуває у постійній динаміці, змінюючи свій стан залежно від рівня впливу кожного із вказаних чинників, функціонування та розвитку кожної з підсистем. Це, у свою чергу, спонукає до розроблення критеріїв та показників оцінки їх впливу, що потребує подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Лужецька Н.А. Зарубіжний досвід реалізації державної політики щодо запобігання та протидії наркоманії / Н.А. Лужецька // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 1 (69). – С. 81–88.
2. Національний звіт за 2016 рік щодо наркотичної ситуації в Україні (за даними 2015 р.). Поглиблений огляд наркоситуації в Україні для Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/zorrgelviv/2016-69207345>.
3. Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80>.
 4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820.
 5. Luzhetska N. Preventive activities as an integral part of implementing the state policy to prevent and combat drug abuse // Public Policy and Economic Development. – 2016. – № 9 (13). – PP. 241–250.

Лужецкая Н. А. Составляющие обеспечения эффективности системы противодействия и предотвращения наркомании на национальном уровне

В статье обоснованы теоретико-методологические основы системы противодействия и предотвращения наркомании на национальном уровне. Определены составляющие обеспечения ее эффективности, в том числе комплексный механизм предотвращения и противодействия. Даны предложения, и обозначены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: наркомания, система противодействия и предотвращения наркомании, комплексный механизм реализации государственной политики по противодействию и проявлений наркомании, принципы, профилактическая деятельность, национальная система мониторинга и оценки.

Luzhetska N. Components of effectiveness providing of the drug abuse prevention and counteraction system at the national level

In the article it is grounded the theoretical and methodological basis of the drug abuse prevention and counteraction system at the national level. Components of its effectiveness providing are defined, including complex mechanism for prevention and counteraction. Propositions are given and problems and questions of further scientific research are outlined.

Key words: drug addiction, system of drug abuse prevention and counteraction, complex mechanism of public policy realization for drug abuse prevention and counteraction, principles, preventive activities, national system of monitoring and evaluation.

О. О. Лукашов

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено еволюцію державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні. Запропоновано систематизацію етапів розвитку механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, що дало змогу окреслити їх характерні особливості та визначити проблемні питання, які потребують вирішення.

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, стратегічний розвиток регіону, розвиток регіону, регіон, стратегічний підхід.

Постановка проблеми. Актуальність сучасного стратегічного розвитку України та її регіонів визначається глобальними та європейськими тенденціями і пріоритетами державної політики. Так, реалізація можливостей членства в СОТ, робота над Угодою про асоціацію з ЄС та Зонами вільної торгівлі з ЄС і СНД створюють потенційні можливості та виклики для якісних довгострокових територіальних перетворень через необхідність підвищення конкурентоспроможності територій. Сучасні тенденції в цьому напрямі також визначаються впливом зростання ролі локальних територіальних громад та децентралізацією управління. Все це неповною мірою враховується державою під час визначення перспектив та пріоритетів стратегічного розвитку регіону. Саме тому дослідження процесу трансформації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні є надзвичайно актуальним з огляду на необхідність пошуку шляхів вирішення наявних проблемних питань та їх подальшого розв'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону висвітлено у працях багатьох вітчизняних науковців. Проте нині приділено мало уваги питанням еволюції механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні.

Мета статті – дослідити еволюцію механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні та виокремити їх характерні особливості.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні накопичено значний вітчизняний досвід державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Розроблення і реалізація стратегічних документів здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях державного управління. Проте практичні дії органів публічної влади мають хаотичний та деколи неузгоджений характер. Часто вони визначаються короткостроковими соціально-економічними викликами, політичною доцільністю або вузькокорпоративними інтересами окремих владних груп, часто суперечать обраному курсу трансформацій, довгостроковим цілям стабілізації суспільства та економічного зростання. Відсутнім є спільне бачення в органів публічної влади з питання, якою має бути система державного регулювання стратегічного розвитку на регіональному рівні.

Задля визначення «вузьких» місць та проблемних питань державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, на нашу думку, варто розглянути еволюцію запровадження відповідних механізмів, особливостей їх функціонування. При цьому варто враховувати, що цей процес здійснювався поступово, адаптуючись до особливостей кожного з етапів стратегічних перетворень, наявного вітчизняного та кращого закордонного досвіду.

На нашу думку, еволюція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону за часів незалежності України пройшла такі етапи:

1. Створення передумов для формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону (1991–1999 рр.).
2. Формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та їх складових (2000–2005 рр.).
3. Становлення механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону (2006–2013 рр.).
4. Інтеграція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в міжнародний простір (із 2014 р. і дотепер).

Розглянемо притаманні характеристики та особливості розвитку механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні, що були притаманні кожному із запропонованих періодів.

Період створення передумов формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону збігається з революційними трансформаціями, реформуванням власної економічної системи, формуванням власної державності та одночасним переходом від командно-адміністративного підходу в державному управлінні. Так, на початку реформ 90-х рр. в Україні радянська система планування практично повністю була втрачена, навіть саме поняття «планування» зникло з офіційних документів. Кілька років поспіль у державі не було науково обґрунтованої довго- і середньострокової перспективи економічного розвитку, а планова робота на різних рівнях економіки існувала тільки у вигляді короткострокового прогнозування ключових економічних показників.

Протягом періоду 1991–1999 рр. затверджуються законодавчі документи, що визначають рамкові умови розробки та реалізації стратегічних документів на регіональному рівні: Конституція України (1996 р.), закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.). Цими документами інституалізовано систему органів публічної влади та закладено організаційно-правові засади

державного управління в країні. Це підкреслило важливість інституціоналізації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Першим кроком щодо визначення державних стратегічних пріоритетів на регіональному рівні стало їх обґрунтування в щорічних посланнях Президента України до народу України та до Верховної Ради України. Фактично це була перша офіційна спроба запровадження інструментів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні.

У 1998 р. Указом Президента України було затверджено Стратегію інтеграції України до ЄС. Документом визначено пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р. в частині створення передумов набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Окремим завданням стала регіональна інтеграція, яка передбачала встановлення і поглиблення стратегічного партнерства між регіонами, посилення ролі місцевого самоврядування та залучення населення до цього процесу. Однак фактична реалізація зазначеного напряму через нестачу відповідного інституційного досвіду, організаційного та ресурсного забезпечення відбулася лише шляхом затвердження відповідної цільової державної програми, що мала досить низьку результативність.

Подальшим кроком щодо запровадження єдиної цілісної системи державного регулювання стратегічного розвитку регіону був Указ Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування» 1999 р. Документом визначалося створення Центру інформаційних ресурсів і технологій у Національному інституті стратегічних досліджень. При цьому ключовою проблемою була слабка координація практичних дій різних гілок влади та концентрації їх зусиль у напрямі реалізації стратегічних пріоритетів.

Протягом періоду 2000–2005 рр. відбулося формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та їх складових частин через прийняття низки нормативно-правових актів.

Так, у 2000 р. відбулося прийняття Закону України «Про державне прогно-

зування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Документом визначено перелік стратегічних документів, окреслено повноваження органів публічної влади на державному, регіональному та місцевому рівнях і механізм координації їх діяльності в частині реалізації державних цільових програм та прогнозів як інструментів реалізації державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Далі було створено Державну комісію з питань стратегії економічного і соціального розвитку, яка за своїм статусом стала постійним консультативно-дорадчим органом при Президентові України і метою якої було забезпечення дотримання принципу цілісності державного прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Основним завданням цієї інституції стало розроблення взаємопогоджуваних прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й регіонів на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди [2, с. 41].

Важливим для вивчення еволюції механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні є вплив Концепції державної регіональної політики, затвердженої у 2001 р., на цей процес. Вона стала тогочасним орієнтиром для регіональних органів публічної влади під час визначення стратегічних пріоритетів розвитку територій. Проте реалізація документа так і не знайшла гідного впровадження через незрозумілість послідовності напрямів просторових перетворень та розмитість визначених індикаторів.

Саме в цей період формуються організаційно-правові засади участі населення у процесі здійснення державної політики, зокрема з питань стратегічного розвитку регіону. Так, у 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» було визначено демократичні форми участі громадян та реалізації ними власних інтересів щодо розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Проте через

низький розвиток тогочасних інформаційних систем зазначений інструмент широкої популярності так і не набув.

Цікавим для аналізу є вітчизняний досвід розроблення методичного забезпечення державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

У 2002 р. наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України було затверджено Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, які були своєчасними та корисними для тогочасної практики функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Однак питанням сталого розвитку територій та послідовності дій на етапах імплементації стратегічних перетворень гідної уваги приділено не було. Поряд із тим не всі положення документа були використані у практиці регіональних органів влади та первинних стратегіях регіонів, які розроблялися пізніше, протягом 2004–2007 рр.

Підвищенню якості механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону сприяло схвалення у 2003 р. Методичних рекомендацій щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади [2, с. 42]. Це сприяло підвищенню якості кадрової складової частини цього процесу, розбудові вертикальної координації щодо кращого визначення пріоритетів розвитку територій та появи в органах виконавчої влади відділів зі стратегічного планування. Проте необов'язковість впровадження стратегічного підходу у діяльність державних інституцій так і не знайшла свого відповідного впровадження.

Паралельно постало питання горизонтальної та вертикальної інтеграції чинних документів зі стратегічного розвитку регіону. Так, у 2003 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про розроблення програмних і прогнозних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» визначено необхідність запровадження підходу «програмування-прогнозування-бюджетування» на регіональному рівні. Однак практика реалізації цього підходу свідчить про недосконалість та неготовність на той

час системи державного управління через неповне усвідомлення переваг від його використання.

У 2004 р. було розроблено Стратегію економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» [6]. Вона була офіційно затверджена Указом Президента України. Документом визначено цілі та пріоритети розвитку України, а також стратегічні напрями розвитку регіонів. Проте, попри всі переваги цього документа, відсутність проміжних і кінцевих показників ефективності Стратегії та результатів її реалізації не дає нам сьогодні змоги судити про те, наскільки вона була ефективною і наскільки ми просунулися в реалізації стратегічних цілей та завдань розвитку регіонів. А через відсутність чіткого плану заходів, необхідних для реалізації стратегії, не можна сказати, що саме зроблено для її реалізації і хто несе відповідальність за те, що не було зроблено [4].

Також у 2004 р. Законом України «Про державні цільові програми» визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як ефективного інструмента механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Завдяки цьому нормативно-правовому акту здійснилося розмежування між галузевими та державними цільовими програмами, що позитивно вплинуло в подальшому на систему державного управління.

Фактично завершення періоду формування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону відбулося з прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» у 2005 р. На основі цього закону відбулося розроблення низки нормативно-правових актів, що визначили аспекти подальшого стратегічного розвитку на регіональному рівні. З того часу з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються: Кабінетом Міністрів України – Державна стратегія регіонального розвитку; регіональними органами публічної влади – регіональні стратегії розвитку [5].

Узгодження діяльності центральних та регіональних органів публічної влади,

виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, що укладаються між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування на регіональному рівні. Проте широкого запровадження цей інструмент не набув і дотепер, через що, на нашу думку, неповно використовуються наявні можливості для стратегічного розвитку регіону.

Наступний період (2006–2013 рр.) характеризується фактичним становленням механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Так, у 2006 р. розроблено Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 р., в якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів. Акт наголошував на необхідності розробити регіонам власні стратегії розвитку, проте часові рамки та обов'язковість цього процесу не були зазначені [5]. Фактично з прийняттям цієї стратегії припинилася реалізація раніше затвердженої Стратегії економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції». Це супроводжувалось деформацією та фрагментарністю подальшого функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Майже у всіх тогочасних регіональних стратегіях регіонального розвитку спостерігалось різноманіття інструментарію, часткове відображення визначених пріоритетів розвитку територій на державному рівні. Проблемою також стала необхідність інтеграції стратегій, щорічних програм соціально-економічного розвитку та проектів у регіонах. На нашу думку, незначну увагу було приділено екологічній складовій частині стратегічного розвитку регіонів. Через це майже у всіх регіонах було затверджено стратегії, орієнтовані на коротко- та середньостроковий результат, що часто супроводжувалося політизованим вирішенням поточних проблем територій.

Також у 2006 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджується Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку, що визначала цілісну систему державного регулювання

стратегічного розвитку регіону. Проте їх перелік на практиці є ширшим, ніж визначено документом, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки.

У 2009 р. прийнято Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», що встановлює організаційно-правові засади діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами публічної влади. Це відкриває новий шлях для здійснення міжрегіонального та транскордонного співробітництва для регіонів.

Важливим законодавчим актом у частині запровадження державного контролю за здійсненням стратегічного розвитку регіонів у 2010 р. стало схвалення Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку. Проте у документі не акцентується увага на безпосередньому моніторингу якісного та кількісного стану досягнення стратегічних цілей, не закладено новітні принципи їх якісного формування.

У 2011 р. Урядом приймається Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, що на 85% дублює положення, викладені ще у 2002 р. Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку.

Також із метою вирішення нагальних питань та підвищення результативності виконання управлінських рішень органами публічної влади із забезпечення здійснення своїх повноважень у 2011 р. була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», що розкриває порядок проведення оцінки результатів їхньої діяльності.

Пізніше, у 2011 р. було ініційовано проект Закону України «Про державне стратегічне планування», яким частково врегульовано питання функціонування механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону. Проте, на

нашу думку, документ потребує подальшого доопрацювання, з огляду на зміну сучасних умов розвитку територій.

Активізація дій щодо реалізації євроінтеграційних прагнень України окреслила новий етап – інтеграцію механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в міжнародний простір (2014 – дотепер).

Так, одночасно з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС оновлення потребувала вся система державного управління, відповідно до просторових тенденцій європейського розвитку.

У 2014 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Вона є стратегічним документом європейського зразка, що дає змогу гармонійно узгодити, створити дієву платформу заради координації місцевого, регіонального розвитку та стратегічних цілей держави з одночасним усвідомленням того, що регіональне/просторове планування ґрунтується на дотриманні ієрархічних інтересів регіональних гравців, під впливом синергетичного поєднання дії ринку та державного регулювання; з урахуванням унікальних ресурсних та соціально-економічних особливостей та багатотоваріантності регіонального розвитку. За весь період існування незалежної України в основу модернізації ДСРР-2020 вперше було покладено інтегрований підхід щодо формування та реалізації державної регіональної політики, що ґрунтується на синергії трьох складових частин комплексного, збалансованого розвитку регіону. Синергія поєднує: секторальний (галузевий) розвиток; територіальний (просторовий) розвиток; реформування державного управління регіонального розвитку [1]. Після її затвердження розпочалася нова хвиля (протягом 2015–2016 рр.) розроблення та схвалення нових регіональних стратегій розвитку, які базуються на європейському проектному досвіді. Проте викликом є часткове забезпечення спадкоємності попередніх стратегічних підходів в деяких регіонах.

На початку 2015 . Указом Президента України було схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». Вона визначає

дорожню карту досягнення головної мети, яка полягає в упровадженні в Україні європейських стандартів життя та її вихід на провідні позиції у світі. Документом передбачено важливий комплекс структурних змін. У ній наголошено, що ці зміни мають оцінюватися соціумом як позитивний крок на шляху комплексних реформ в Україні. Їх реалізація має відповідати, насамперед, критеріям публічності (прозорості та відкритості), природі Конституції як документа, що закріплює суспільний договір, а також векторам розвитку, безпеки, відповідальності та гордості, зважаючи на проведений аналіз положень Стратегії й ураховуючи її призначення: вона – засіб забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Проте науковці наголошують на необхідності її доопрацювання в напрямі уточнення векторів розвитку та індикаторів їх досягнення [7]. Це є важливою умовою підвищення дієвості механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону.

Пізніше, у 2015 р. було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Документ розширив перелік стратегічних документів завдяки використанню переваг проектного підходу, додавши до нього плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку та інвестиційні програми (проекти), спрямовані на стратегічний розвиток регіонів. Закон забезпечив правове окреслення основ довгострокової економічної самодостатності регіонів й унормував механізми її досягнення; впорядкував процеси економічної інтеграції територій, інституціоналізував сучасні інструменти підтримки стратегічного збалансованого розвитку регіонів України.

Здійснений аналіз основних етапів трансформації механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону дає змогу виділити їх характерні риси, які важливо враховувати сьогодні: адаптивний характер – здатність передбачати зміни зовнішнього і внутрішнього середо-

вища об'єкта управління і на цій основі організовувати процес їх ефективного функціонування; проактивна реакція на об'єкт управління багатьох факторів, що здійснюють як позитивний, так і негативний вплив.

Нині до проблем, зумовлених відсутністю цілісної системи стратегічного стратегічного розвитку регіону, можна віднести такі: неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами; відсутність чіткого зв'язку між плановими документами і бюджетом; відсутність єдиного підходу до планування, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, політичних і юридичних наслідків їх невиконання; неефективна система оцінювання державної політики та відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень [3].

На регіональному рівні нині відсутня методика аналізу стратегічних документів усієї територіальної системи, що включає регіон, міста, селища, села, а також їхні об'єднання.

Ключовим питанням методології здійснення державного регулювання стратегічного розвитку на регіональному рівні, що потребує вирішення, є питання першочерговості розроблення стратегічних документів на різних рівнях управління. З одного боку, без бачення регіональних можливостей, обмежень та пріоритетів розвитку не можна розробити загальнонаціональні стратегії, а з іншого – без визначення стратегічних орієнтирів на центральному рівні досить складно впоратися територіальним органам публічної влади.

Висновки і пропозиції. Отже, еволюція механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону в Україні пройшла певний шлях. Аналіз показав, що завданнями кожного з часових розрізів були розбудова інтегрованої системи державного управління, що повинна мати стратегічну спрямованість та включати всі рівні здійснення державної політики просторового розвитку. Проте наявність цілої низки невирішених проблемних питань стримує дієвість механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону та зумовлює необхідність їх подальшого вдосконалення.

Список використаної літератури:

1. Біла С.О. Інституційний потенціал ДСРР-2020 у формуванні стратегічних пріоритетів регіонального розвитку України / С.О. Біла // Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект: зб. наук. праць. – Донецьк: ДонНУ, 2014. – Т. 2. – С. 36–39.
2. Латинін М.А. Стратегічне планування : [навч. посіб.] / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; за заг. ред. д. е. н., проф. О.Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 248 с.
3. Свистович М.Б. Стратегічне планування в Україні: історія та проблеми впровадження / М.Б. Свистович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 2. – С. 46–53.
4. Сментина Н.В. Запровадження стратегічного планування економічного та соціального розвитку територій в Україні / Н.В. Сментина // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 2 (1). – С. 168–174.
5. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. С.О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
7. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А.Л. Помаза-Пономаренко // International scientific journal. – 2015. – № 7. – С. 12–15.

Лукашов А. А. Эволюция механизмов государственного управления стратегического развития региона в Украине

В статье исследована эволюция государственного регулирования стратегического развития региона в Украине. Предложена систематизация этапов развития механизмов государственного регулирования стратегического развития региона в Украине, что позволило определить их характерные особенности и проблемные вопросы, требующие решения.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм государственного регулирования, стратегическое развитие региона, развитие региона, регион, стратегический подход.

Lukashov O. Evolution of State Regulation of Strategic Development of the region in Ukraine

This article explores the evolution of regulation of strategic development of the region in Ukraine. A systematization stage of state regulation of strategic regional development in Ukraine has been offered, which allowed to define the characteristics and to identify issues that need to be solved.

Key words: state regulation, mechanism of state regulation, strategic development of the region, development of the region, region, strategic approach.

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
лідер

Молодіжного медійного об'єднання «Міст»

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ

Метою державного управління фізичною культурою і спортом є досягнення керованою системою фізичної культури і спорту такого рівня її розвитку, який би в повній мірі дозволив би забезпечити задоволення потреб населення загалом та окремих громадян у збереженні здоров'я, підтриманні високого рівня працездатності, поліпшенні якості та рівня життя, задоволенні духовних, інтелектуальних, рухових потреб шляхом занять певними видами спорту. Нами досліджено систему державного управління України у сфері фізичної культури та спорту.

Ключові слова: система державного управління, фізична культура, спорт.

Постановка проблеми. Припинення існування Радянського Союзу поклало необхідність формування нової системи державного управління в незалежній Україні. Розуміння того, що майбутнє будь-якої країни пов'язано зі здоров'ям членів суспільства, зумовило посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності зі зміцнення держави й суспільства, активного використання засобів фізичної культури і спорту в підтриманні та зміцненні здоров'я населення. Розв'язання проблем адміністративного регулювання фізичної культури та спорту й чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади зі здійснення контролю у сфері фізичної культури і спорту, чітке розмежування повноважень органів публічної влади й органів місцевого самоврядування, розроблення шляхів оптимізації державного регулювання фізичної культури і спорту є визначальними чинниками поліпшення якості цього регулювання [7, с. 160]. Торкнулися дані процеси і сфери фізичної культури та спорту.

Виявити, наскільки вони є завершеними і чи відповідають поточним викликам, є метою даного дослідження.

Аналіз останніх публікацій. Проблемі системи державного управління присвячено достатньо ґрунтовних наукових праць, тому ця обставина дала нам можливість

зупинитись тільки на висвітленні найбільш загальних тенденцій даного процесу. Спробу дати відповідь на зазначену проблему було здійснено в дослідженнях Д.Ю. Петришина [1], О.О. Кузьменка [2], І.Л. Гасюка [3], В.Г. Бульби [11], О.М. Жданової [12], М.В. Дутчака [13], І.В. Коновалової [14], К.В. Кудлатої [15], В.Е. Куделко [16], М.М. Іжа [17] та ін.

Виклад основного матеріалу. Діюча система управління фізичною культурою і спортом, ефективність її функціонування, нормативно-правова основа її діяльності залишаються одною з важливих проблем, вирішення якої дозволить підвищити масовість фізкультурно-спортивного руху в Україні. Як цілком слушно зазначив І.Л. Гасюк, «організаційна структура державного управління розвитком фізичної культури і спорту – це сукупність відносин між ланками апарату державного управління, організаційних зв'язків між ними, які перебувають у такій декомпозиції, яка забезпечує найоптимальнішу взаємодію та координацію між ними і спроможна забезпечити позитивну динаміку розвитку та повсякденне функціонування галузі» [18, с. 20]. Система – це щось ціле, що складається із взаємопов'язаних та взаємозалежних частин. Будь-яка система має дві основні характеристики. По-перше, цілісність: тобто сукупність конкретних, із притаманними тільки їм властивостями і характером взаємопов'язаних частин. По-друге, подільність: система складається

ся з підсистем, які володіють загальними властивостями, але на більш низькому рівні. Система управління фізичною культурою і спортом – це система, в якій реалізуються функції управління. Отже, організація фізичної культури і спорту – це процес систематизованої діяльності всіх взаємозалежних надсистем і підсистем управління, об'єктів та суб'єктів галузі. Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт» [4] і прийняті доповнення до нього визначають правові, соціальні, економічні та організаційні засади фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності в зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури, спорту та туризму.

До органів управління фізичною культурою і спортом відносять державні та громадські органи управління, законодавчі й виконавчі органи спеціальної компетенції, що здійснюють реалізацію державної політики в царині фізичної культури і спорту. Державне управління у сфері фізичної культури і спорту здійснюють Президент України, Кабінет міністрів України, Міністерство молоді і спорту, місцеві виконавчі органи, інші уповноважені державні органи відповідно до їх повноважень. Верховна Рада України визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у сфері фізичної культури, спорту та туризму, а також провадить в межах своїх повноважень контроль за реалізацією державних програм. Система управління завжди орієнтована на досягнення певної мети. Не є виключенням і система державних органів управління фізичною культурою і спортом. Діяльність системи державних органів управління спрямована на:

- 1) проведення єдиної державної політики в царині фізичної культури, спорту і туризму;
- 2) напрацювання концепцій розвитку фізичної культури, спорту і туризму, методів їх реалізації;
- 3) розробку державних програм розвитку фізичної культури, спорту і туризму, міжгалузеву координацію їх виконання;

- 4) створення науково обґрунтованої системи фізичного виховання і оздоровлення населення, розвитку дитячого і юнацького спорту, спорту вищих досягнень, координація фізкультурно-спортивної роботи серед інвалідів та осіб з ослабленим здоров'ям;

- 5) створення спільно із зацікавленими організаціями науково-дослідної бази та вдосконалення системи науково-методичного забезпечення діяльності в області фізичної культури, спорту і туризму;

- 6) організацію та проведення Всеукраїнських і міжнародних спортивних заходів;

- 7) забезпечення підготовки національних команд за видами спорту та їх участь у міжнародних спортивних заходах;

- 8) пропаганду фізичної культури, спорту і туризму, здорового способу життя;

- 9) сприяння громадським об'єднанням із фізичної культури, спорту і туризму в їх діяльності;

- 10) участь у формуванні й реалізації державної політики з метою створення матеріальної бази фізичної культури, спорту і туризму;

- 11) розвиток міжнародної співпраці у сфері фізичної культури, спорту і туризму;

- 12) здійснення контролю за дотриманням законодавства України про фізичну культуру, спорт і туризм;

- 13) врахування інтересів громадян при розробці й реалізації державних і місцевих програм розвитку фізичної культури і спорту;

- 14) підтримку фізичної культури і спорту;

- 15) взаємодію державних органів із Національним олімпійським комітетом України, Параолімпійським комітетом України, спортивними федераціями (об'єднаннями, асоціаціями) за видами спорту, іншими організаціями фізичної культури і спорту;

- 16) залучення широких верств населення до масового спорту, популяризації здорового способу життя та фізичної реабілітації;

- 17) максимальну реалізацію здібностей обдарованої молоді в дитячо-юнацькому, спорті вищих досягнень та виховання її в Олімпійському дусі.

На переконання Я.Я. Улинця, існуюча в країні система державного управління

демонструє свою неефективність, внутрішню суперечливість, відірваність від громадян і, як результат, виступає однією з перепон, що стримує здійснення модернізації та системні перетворення в усіх сферах розвитку суспільства. До основних причин незадовільного стану державного управління автор відносить:

1) незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва;

2) неефективну систему взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях;

3) відсутність належної нормативно-правової бази з регулювання діяльності органів державної влади та вкрай неефективне використання існуючої;

4) недосконалу систему державної та муніципальної служби;

5) недостатнє використання в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування принципів відкритості й прозорості та механізму електронного урядування [5, с. 102].

На сучасному етапі реформування системи державного управління загалом і управління фізичною культурою та спортом зокрема особливого значення набуває питання визначення міру участі держави в забезпеченні процесу розширеного відтворення у сфері фізичної культури і спорту. Це вимагає якісної переорієнтації змісту економічної діяльності центрального органа виконавчої влади, що адмініструє питання фізичної культури і спорту. Все більше чинників вказують на те, що його доцільно звільнити від функції оперативного розпорядження фінансовими ресурсами з метою забезпечення утримання національних збірних команд із видів спорту, проведення навчально-тренувальних зборів та інших заходів. Натомість він, як повноважний представник держави, має забезпечувати реалізацію функції регулювання економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту.

О.О. Кузьменко звертає увагу на питання побудови управління фізичною культурою і спортом для всіх на місцевому або регіональному рівні. На його переконання, спортивні послуги населенню, що надаються в рамках спорту для всіх, мають ряд особли-

востей, серед яких основними можна назвати їх високі капітало- та інформоемність [2].

Маємо підстави погодитися з думкою С.В. Ліщук, що в процесі здійснення державного управління особливого значення набуває проблема методів, адже від правильного вибору, ефективного їх застосування значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних і економічних цілей. У сфері фізичної культури і спорту необхідно виділяти методи державного регулювання: переконання та заохочення, адміністративні та економічні методи [6].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність всебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Тільки за умови оптимального поєднання дій всіх зацікавлених суб'єктів системи управління стане реальним забезпечення людиною оптимальною руховою активністю впродовж усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю [2, с. 36]. Аналіз систем управління фізкультурно-спортивним рухом низки провідних закордонних країн показав, що в більшості з них відповідальність за розвиток фізичної культури і спорту несуть державні органи. До таких країн віднесемо Австрію, Великобританію, Іспанію, Канаду, Франція та ін. Разом із тим на підставі аналізу організаційної структури спортивного руху в різних країнах можемо прийти до розуміння, що моделі їх спортивного розвитку зумовлені низкою історичних, культурних, соціально-економічних, а в окремих випадках і політичних факторів. Ні одна з них не може рахуватися зразковою моделлю, яку можна було б копіювати іншим країнам.

Висновки. Здійснений аналіз процесу взаємодії центральних і місцевих державних органів влади управління фізичною культурою та спортом вищих досягнень свідчить що склалася громіздка, зачасти неієздатна структура, яка потребує вирішення комплексу організаційних, економічних та правових питань із урахуванням досвіду європейських країн. Реформуван-

ня взаємовідносин між органами державної влади у зв'язку з децентралізацією системи виділення коштів на потреби фізичної культури і спорту потребує детального аналізу та чіткого розмежування функцій управління і контролю. В Україні практично відсутня цілісна система пропаганди фізичного виховання та спорту. Державне управління сферою фізичної культури та спортом в нашій державі ще перебуває в стадії постійного вдосконалення. Його реформування потребує вирішення комплексу організаційних, економічних та правових питань з урахуванням набутого за попередні роки досвіду. Система державних установ покликана реалізовувати державні програми, тому на неї покладається: рішення загальнодержавних завдань відносно збереження і зміцнення здоров'я різних груп населення; професійно-прикладна і військово-прикладна підготовка молоді; здійснення фізичного виховання в дошкільних закладах і загальноосвітній школі, вищих навчальних закладах, на виробничих підприємствах, у військових формуваннях, лікувальних та інших державних установах.

Необхідно також зазначити, що конституційні положення є недостатніми для організації й забезпечення функціонування системи органів управління фізичною культурою і спортом в нових соціально-економічних умовах. Нині діюча законодавча база фізичної культури і спорту не отримала необхідного нормативно-правового наповнення, що породжує вкрай нестійку систему управління фізичною культурою і спортом, і в підсумку ми маємо її часту, в достатньо короткі часові терміни, зміну (структурну, цільову, кадрову).

Список використаної літератури:

1. Петришин Д.Ю. Аналіз системи державного управління у сфері фізичної культури та спорту в Україні / Д.Ю. Петришин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2016. – Вип. 2 (26). – С. 267–271.
2. Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою та спортом в Україні та Європі / О.О. Кузьменко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 36–41.
3. Гасюк І.Л. Принципи оптимізації державного управління фізичною культурою і спортом / І.Л. Гасюк // Матеріали науково-практичної конференції «Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика» – Львів, 2011.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16; Законодавча база фізичної культури та спорту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.noc-ukr.org/ua/officialdocuments/nok_law.html.
5. Улинець Я.Я. Сучасний стан системи державного управління та напрямки реформування системи державного управління / Я.Я. Улинець // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Становлення сучасного українського суспільства : політичні, управлінські, економічні та правові аспекти». – К., 2015. – Ч. 1. – С. 101–104.
6. Ліщук С.В. Удосконалення механізмів державного управління у сфері фізичної культури і спорту / С.В. Ліщук // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 237. – Т. 249. – Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2014. – С. 85.
7. Ліщук С.В. Розвиток економічного механізму державного регулювання сфери фізичної культури та спорту в Україні / С.В. Ліщук // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2015. – Вип.3-4. – С. 157–163.
8. Рудя Я.В. Розвиток сфери фізичної культури та спорту в ринкових умовах / Я.В. Рудя // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 83.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року» від 9 грудня 2015 р. N 1320-р Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1320-2015-%D1%80>.
10. Рибач І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг державі / І. Рибач // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 42. – С. 191–197.
11. Бульба В.Г. Соціальні функції держави в умовах глобалізаційних трендів сучасності: державно-управлінський аспект [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Тео-

- рія та історія державного управління» / В.Г. Бульба. – Х. : [б. в.], 2012. – 35 с.
12. Жданова О.М. Управління сферою фізичного виховання та спорту [Текст] : [навч. посіб.] / О.М. Жданова, Л.Я. Чеховська. – Дрогобич : Коло, 2009. – С. 9–20.
 13. Дутчак М.В. Моніторинг в системі державного управління спортом для всіх в Україні / М.В. Дутчак // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту [Текст]. – 2008. – № 9. – С. 34–43.
 14. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з державного управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І.В. Коновалова. – Х. : [б. в.], 2011. – 19 с.
 15. Кудлата К.В. Державне управління фізичною культурою та спортом на регіональному рівні: поняття та сутність / К.В. Кудлата // Інвестиції: практика та досвід. Державне управління. – 2013. – № 23. – С. 156–160.
 16. Куделко В.Е. Організація і технологія управління фізичною культурою та спортом у системі районного територіально-адміністративного утворення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. фіз. вих. : спец. 24.00.02 «Фізична культура, фізичне виховання різних груп населення» / В.Е. Куделко. – Харків, 2005. – 20 с.
 17. Іжа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. політ. Наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М.М. Іжа. – К., 2011. – 37 с.
 18. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні / І.Л. Гасюк : автореф. дис. д-ра з держ. упр. – К., 2013.

Никитенко С. В. Система государственного управления в сфере физической культуры и спорта в Украине

Целью государственного управления физической культурой и спортом является достижение управляемой системы физической культуры и спорта такого уровня ее развития, который бы в полной мере позволил бы обеспечить удовлетворение потребностей населения в целом и отдельных граждан в сохранении здоровья, поддержании высокого уровня работоспособности, улучшении качества и уровня жизни, удовлетворении духовных, интеллектуальных, двигательных потребностей путем занятий определенными видами спорта. Нами исследована система государственного управления Украины в сфере физической культуры и спорта.

Ключевые слова: система государственного управления, физическая культура, спорт.

Nikitenko S. The system of state management in the sphere of physical culture and sports in Ukraine

The purpose of state control in physical culture and sport is the achievement-driven system of physical culture and sports of such level of development that would fully allow to provide satisfaction of the needs of the population as a whole and of individual citizens in maintaining health, maintaining the highest standards of efficiency, improving the quality and standard of living, meeting the spiritual, intellectual, physical needs through employment in certain types of sports. We investigated the system of government of Ukraine in the sphere of physical culture and sports.

Key words: public administration, physical culture, sports.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

Д. Т. Бікулов

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри бізнес-адміністрування
і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД: ФІСКАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті описуються шляхи та напрями збільшення фінансового забезпечення місцевих громад через механізми збільшення бази оподаткування. Описується механізм, що передбачає поступове зростання доходної бази місцевих бюджетів через збільшення податку на доходи фізичних осіб, яке буде забезпечуватись через відповідне створення нових робочих місць, інвестиційну діяльність підприємств. Інвестиційна діяльність підприємств може бути активізована у результаті змін в адмініструванні податку на прибуток підприємств, зміни підходу до його оподаткування. У статті наводяться показники, які стосуються адміністрування податку на прибуток. Як пропозиція до удосконалення приводиться практика стягнення податку, яка застосовується естонським урядом, за якою прибуток підприємств оподатковується диференційовано – та частина прибутку, яка спрямовується на відновлення основних фондів не підлягає оподаткуванню. Передбачається, що диференційоване оподаткування податку на прибуток змінить політику компаній від ухиляння від сплати податку на прибуток шляхом застосування «оптимізаційних» схем до активізації інвестиційної діяльності підприємств.

Ключові слова: фінанси, регіональний аспект, фінансова політика, місцеві бюджети, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб.

Постановка проблеми. Фінансова діяльність у сфері діяльності органів місцевого самоврядування охоплює функції уповноважених органів державного управління, пов'язані із різного роду фінансовими стягненнями, метою яких є формування та поповнення державної казни – ресурсу, який виступає як засіб, що забезпечує виконання державних функцій: регулювання, організації, координації та забезпечення.

Повноваження на здійснення фінансової діяльності делеговане відповідним органам держави, оскільки саме законодавчий орган держави – Верховна Рада України, – за Конституцією, вирішує скіль-

ки, коли та в який спосіб має сплачувати об'єкт оподаткування – підприємство або індивід, – встановлюючи ставки податків та зборів, шляхом прийняття відповідних нормативних актів.

Проблемним питанням постає те, що ключовими платниками податків є підприємства, які, окрім суто об'єктної функції платника податків, ще й є податковими агентами, тобто сплачують податки за громадян – робітників, які отримують заробітну платню та мають сплачувати відповідні стягнення з неї.

У результаті складається ситуація, в якій:

– місцева територіальна громада та її керівництво усунені від практичних питань, які стосуються виконання фінансово-

них функцій та фінансовий ресурс громади залежить від ефективної роботи центрального органу виконавчої влади;

- джерела доходів місцевих бюджетів знаходяться на території органів місцевого самоврядування, тобто органи місцевого самоврядування можуть збільшувати таку базу;

- розвиток підприємництва, ділова активність, зовнішньоекономічна діяльність сприяють розширенню доходної бази місцевих бюджетів.

Мета статті – сформувати позиції органів місцевого самоврядування у питаннях, що стосуються місцевих податків та зборів, а також віднайти додаткові джерела фінансування місцевих проблем та посилення позиції органів місцевого самоврядування як у відносинах із громадою, так і з центральними органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Ст. 64 Бюджетного Кодексу України встановлює, що до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- податок із доходів фізичних осіб у визначеній частині;
- частина державного мита;
- плата за ліцензії та адміністративні послуги;
- плата за державну реєстрацію підприємців та патенти;
- штрафи, які накладаються місцевими органами;
- частина єдиного податку суб'єктів підприємницької діяльності.

Також Кодексом встановлюється поняття «бюджет розвитку», тобто кошти від відчуження майна, та земельних ділянок комунальної власності, частина прибутку комунальних підприємств, запозичення зі встановлених законом джерел, зокрема, інших бюджетів та їх складників, цільові субвенції тощо. Цей бюджет є складовою частиною спеціального фонду бюджету.

В умовах розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування фіскальна функція, тобто стягнення податків та зборів переважно виконується спеціально уповноваженими

фіскальними органами, тобто податковими інспекціями, підрозділами митної служби.

Для органів місцевого самоврядування існує доволі вузька сфера здійснення стягнень, наприклад надання адміністративних послуг, тобто вирішення адміністративних проблем клієнта, які, до речі породжує чинна система державного регулювання відповідної сфери діяльності.

Існує зворотна лінійна залежність між зростанням кількості регуляторних процедур та кількістю підприємців, які їх отримують. Адміністративні послуги у цьому сенсі є компромісним виходом із положення. Стягнення відповідної плати за адміністративну послугу являє собою фактичну плату за дозвіл [1].

Відповідно до Положення «Про державну фіскальну службу» Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати підприємцями єдиного внеску [2]. Державна фіскальна служба об'єднує всі вхідні та вихідні фінансові потоки, які спрямовуються через казначейську систему.

Наявність єдиного органу, що здійснює стягнення, є поширеною світовою практикою, адже підхід, за яким кожен орган, що уповноважений здійснювати фіскальну функцію та отримує певну частину, є хибним та призводить до трансформації державної структури у підприємницьку, тобто зміщує цілі організації. Ця практика існувала у 1990-ті рр. в Україні, коли підрозділи митної служби отримували митний збір на власний розвиток та податкові інспекції використовували частку податків на власний розвиток.

Адміністративні послуги, які надають органи місцевого самоврядування, можуть розглядатись як безпосереднє джерело доходів місцевих бюджетів. Стягнення плати

за адміністративну послугу не є фіскальною функцією, оскільки клієнт може відмовитись від неї. Але відмова у такому разі перешкоджає розвитку ділової активності, що є прямим фактором впливу на базу місцевих податків. Система місцевого самоврядування у логіці джерел наповнення місцевого бюджету є більш прогресивною, аніж чинна фіскальна система України загалом. Як відомо, основним джерелом формування Державного бюджету є податок на додану вартість, а донорами – підприємства. Підприємства є більш зручними платниками, вони підлягають контролю, перевіркам та зацікавлені у співпраці з фіскальними органами. Окрім того, ПДВ є податком, який фактично стягується з кінцевого споживача, тобто у чистому вигляді це – податок на споживання.

Економічна криза, яка відбулась у 2008 р., була спровокована, зокрема, надлишковим споживанням. Громадяни, які тривалий час перебували у споживчих обмеженнях, отримали можливість забезпечувати свої нормальні потреби, що виходили за межі суто фізіологічних, тобто придбати житло, авто, побутову техніку.

Певна група громадян, що накопичила певну суму готівки, має бажання отримувати пасивні доходи від оренди нерухомості, яка постійно зростала в ціні. У такий спосіб зростала інвестиційна привабливість нерухомості, адже збігались дві цілі інвестора: рентний дохід від його використання та зростання в ціні самого об'єкта. Банки, до управління якими увійшли іноземні банківські групи, отримали капітал, який був запозичений в іноземних банків за значно меншу ціну, але більше, ніж під звичайні «місцеві» проекти. Утворився феномен «надспоживання», адже продуктивність праці в Україні була та залишається порівняно низькою. У результаті підприємці, які отримували дохід від «надспоживання», втратили його. Ключову роль в економіці України почали відігравати корпорації, які пов'язані з банками та мали доступ до капіталу. Джерелом такого капіталу залишився Національний банк, який активно забезпечував рефінансування певної кількості банків та позики, які витрачались на підтримку поточної ліквідності.

При цьому місцевий рівень джерел бюджетних доходів залишається у неналежному стані:

- підприємства скорочують персонал, що означає зменшення доходів від податку на доходи фізичних осіб;
- підприємці скасовують діяльність, оскільки механізм «надспоживання» не працює;
- кількість клієнтів та адміністративних послуг скорочується відповідно до попиту;
- оренда об'єктів та земельних ділянок втрачає сенс та цікавість для підприємців;
- кредитування місцевих бюджетів та випуск ними цінних паперів стають неречливими.

Необхідно відзначити, що рівень та кількість дотацій та субвенцій місцевим бюджетам із центрального значно виріс, що загалом створило прийнятну картину для функціонування місцевих громад: вирішувались проблеми першочергової важливості, але розвиток місцевих громад залишався під питанням.

Розвиток громади перебуває у залежності від низки факторів:

- наявність ресурсів, які забезпечуватимуть створення засобів для такого розвитку;
- наявність плану розвитку;
- наявність суб'єктів, які являтимуть собою рушійну силу розвитку.

Ресурсами для розвитку місцевої громади є гроші, які акумулюються в місцевому бюджеті, а також кошти на рахунках підприємств, які мають принципове значення для соціально-економічного стану територіальної громади. Інвестиційні проекти, які реалізують такі підприємства, є засобами виробництва, робочими місцями, які займають робітники, що будуть платниками податку на доходи фізичних осіб. Чим більшими є інвестиції, тим більшою питома вага доданої вартості, яка утворюється у виробничому процесі, тим більшими будуть доходи фізичних осіб-працівників та нарахування відповідних стягнень.

Важливим фактором для розвитку місцевої громади є наявність банку, який:

- акумулюватиме кошти місцевих підприємств;
- кредитуватиме місцеві проекти;
- емітуватиме цінні папери та здійснюватиме політику позик.

Такий банк певною контролюватиме ресурси місцевої громади, оскільки за будь-яких обставин працюватиме із заставним майном місцевих позичальників і в його розпорядженні знаходитимуться майно, земельні ділянки, які створюватимуть ресурс для майбутнього розвитку.

План розвитку являтиме собою певну програму, стратегію розвитку місцевої громади, яка базується на реалізації місцевих інтересів та політики держави. Проблемою програмно-цільового підходу, який застосовується до цього часу, є невідповідність наявних ресурсів цілям та завданням та розсередженість завдань, пов'язана зі значною кількістю виконавців.

На даному етапі України ключовим співучасником програм регіонального розвитку та рушійною силою для розвитку територій у сучасних умовах є підприємства та підприємці, які діють на території відповідної громади. Підприємства ж налаштовані на оптимізацію податків, тобто сплату в якнайменшому обсязі, що є цілком нормальним підходом та відповідною практикою.

Зокрема, в умовах застосування європейської моделі оподаткування, де базою для оподаткування слугує фінансовий результат, тобто бухгалтерський прибуток до його розподілу, вкрай важким є адміністрування такого податку. Підприємства штучно завищують видатки, таким чином база оподаткування стає нижчою, навіть від'ємною.

За даними І. Таптунової, експерта Європейського інформаційно-дослідницького центру, у першому кварталі 2016 р. загалом було сплачено 13,8 млрд грн., з яких 11,3 млрд грн. (80%) сплатили 1 086 платників або 0,4%. У 2016 р. у консолідований бюджет України, який складається з Державного бюджету (разом із місцевими бюджетами), через податок на прибуток надійшло 60,2 млрд грн., що дорівнює лише 2,5% ВВП, або 9% всіх податкових надходжень (650 млрд грн.) [3].

Прибуток підприємств є найбільш важливим елементом та джерелом фінансування їх розвитку. Механізм такого фінансування простий: підприємство використовує амортизаційні відрахування та чистий прибуток як кошти для відновлення основних фондів. Тому заниження

прибутку однією з причин повільного відновлення майна підприємств, яке здійснюється в межах амортизаційних відрахувань. Відновлення матеріальної бази підприємств є найбільш важливою умовою регіонального розвитку, адже, розвиваючи засоби виробництва, підприємство створює можливості для підвищення продуктивності праці, збільшення прибутку та заробітної платні робітників. Робітники сплачують податок на доходи фізичних осіб, соціальний внесок, тим самим забезпечують розширення доходної бази бюджетів, які використовують кошти з метою виконання своїх функцій.

За ситуацією, що склалась, основне навантаження зі сплати податку на прибуток покладається на 0,4% платників податків, які сплачують 90% надходжень з цього податку у 2016 р.

При цьому близько 8 тис. платників, які є збитковими (сума накопичених збитків становить 1 трильйон 68 млрд грн.), за 1-й квартал 2016 року вивели з України 13,6 млрд грн.

З такою динамікою протягом 2016 р. збитковими платниками буде виплачено пасивних доходів близько 53,8 млрд грн. Загалом усіх пасивних доходів усіма платниками (включаючи прибутковий і малий бізнес) протягом 2016 р. буде виплачено на рівні 3 млрд дол. США, при тому, що середньорічний розмір нелегального відтоку з України розглядається як 11,7 млрд дол. США [3].

Висновки та пропозиції. Вищезазначені кошти є потенційним ресурсом для розвитку основних фондів підприємств та розширення їх ресурсної бази. Механізм, який сприятиме залученню таких коштів до регіональної економіки, буде перегляд підходів до оподаткування прибутку. Доцільним було б застосування естонської моделі, за якої оподаткування прибутку здійснюється диференційовано, тобто кошти, які спрямовуються на відновлення основних фондів та виплату дивідендів, не оподатковуються податком на прибуток [4].

Загальний висновок статті полягає у тому, що початковим елементом механізму, що активує джерела регіонального розвитку, є податок на прибуток підприємств, який має бути реінвестований в основні

фонди підприємства шляхом диференціювання його бази. Таким чином, частина бухгалтерського прибутку, що спрямовується на внутрішні інвестиції, не оподатковується, а та, що спрямовується на споживання, оподатковується у звичайному режимі. Таким чином створюються засоби виробництва та опосередковано збільшується база оподаткування фізичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України, Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Ко-

декс від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Про Державну фіскальну службу України, Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 21.05.2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>.

3. Таптунова І. Трансформація податку на прибуток підприємств у податок на виведений капітал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28909.pdf>.

Бикулов Д. Т. Финансовое обеспечение развития местных общин: фискальный аспект

В статье описываются пути и направления увеличения финансового обеспечения местных общин через механизмы увеличения базы налогообложения. Описывается механизм, предусматривающий постепенный рост доходной базы местных бюджетов за счет увеличения налога на доходы физических лиц, который будет обеспечиваться путем соответствующего создания новых рабочих мест, инвестиционной деятельности предприятий. Инвестиционная деятельность предприятий может быть активизирована в результате изменений в администрировании налога на прибыль предприятий, изменения подхода к налогообложению. В статье приводятся показатели, касающиеся администрирования налога на прибыль. В качестве предложения к совершенствованию приводится практика взыскания налога, применяемая эстонским правительством, по которому прибыль предприятий облагается дифференцированно – та часть прибыли, которая направляется на обновление основных фондов, не подлежит налогообложению. Предполагается, что дифференцированное налогообложение налога на прибыль изменит политику компаний от уклонения от уплаты налога на прибыль путем применения «оптимизационных» схем к активизации инвестиционной деятельности предприятий.

Ключевые слова: финансы, региональный аспект, фискальная политика, местные бюджеты, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц.

Bikulov D. Financial support of local communes: fiscal aspect

This article describes the ways of increasing the financial provision of local communities through the mechanisms of increasing the tax base. The mechanism describes a gradual increase in the revenue base of local budgets due to an increase in the personal income tax, which will be secured through appropriate creation of new jobs, investment activity of enterprises. Investment activity of enterprises can be activated as a result of changes in the administration of corporate income tax, changes in the approach to its taxation. The article presents indicators related to the administration of income tax. As a suggestion for improvement, the practice of tax collection applied by the Estonian government, according to which the corporate profits are taxed in a differentiated manner, is brought about – and part of the profit, which is directed to the restoration of fixed assets, is not subject to taxation. It is assumed that differentiated taxation of income tax will change the company's policy of evasion from the payment of income tax through the use of "optimization" schemes to intensify investment activities of enterprises.

Key words: finances, regional aspect, fiscal policy, local budgets, income tax, personal income tax.

УДК 352.07:005.94:303.7

Н. М. Галяс

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНТЕНТ-АНАЛІЗ ЯК НАУКОВИЙ МЕТОД ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ» В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядається один із наукових методів дослідження – контент-аналіз, та використовується для визначення поняття «управління знаннями» в системі місцевого самоврядування. За допомогою цього методу систематизовано, класифіковано дефініції управління знаннями зарубіжних та вітчизняних авторів. Зведено отримані результати в матриці.

Ключові слова: управління знаннями, контент-аналіз, система місцевого самоврядування, метод, процес.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть активно застосовують метод контент-аналізу представники різних наук – політологи, філологи, культурологи та ті, хто зацікавлений у встановленні об'єктивних ознак різноманітної людської комунікації [1].

Проведений аналіз засвідчив значну кількість визначень зарубіжних та вітчизняних вчених до поняття «управління знаннями». «Ключові розбіжності спричинені, по-перше, неоднозначною сутністю самого об'єкта управління, по-друге, тим, що зазначена категорія часто ототожнюється з низкою інших інтелектуально-знаних активів підприємств, по-третє, тим, що недослідженим залишається механізм управління стосовно інших споріднених категорій в одній системі менеджменту підприємств» [2, с. 354]. Однак поняття «управління знаннями» в системі місцевого самоврядування розкрито неповною мірою. На нашу думку, доцільним було б використати у дослідженні саме понятійно-тематичний контент-аналіз. За допомогою цього «наукового інструмента прикладного вивчення текстової інформації» [1] зможемо віднайти поняття в текстах, з'ясувати відношення між поняттями, віднести їх до певних категорій, провести статистичний підрахунок за допомогою матриці і дати ґрунтовне пояснення поняттяю «управління знаннями».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед вітчизняних та зарубіжних вчених, які розглядали питання сутності управління знаннями, можна згадати таких авторів: Т. Андрєєва [30], Е. Брукінг [7], У. Букович [8], С. Барт [31], К. Вііг [9], Б. Гейтс [37], В. Глухов [39], Т. Гутнікова [30], К. Джанетто [13], В. Єфімов [32], Є. Ігнат'єва [15], Т. Кулопулос [40], Б. Мільнер [19], М. Марінічева [41], І. Нонака [42], Р. Руглес, М. Румізен [21], В. Ситник [25], Дж. Стар [23], Х. Такеучи [26] та ін. Серед компаній, які активно досліджують проблематику управління знаннями з метою упровадження цього інструменту у бізнес-процеси, виділяємо: American Productivity and Quality Center, представників міжнародної компанії надання послуг Ernst and Young, представників асоціації Knowledge Management, Міжнародне товариство управління знаннями. Більшість публікацій присвячена дослідженню управління знаннями в комерційному секторі.

Кількість публікацій, де цей понятійний апарат розглядається в системі місцевого самоврядування саме як сучасний напрям підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та розвитку потенціалу територій у вітчизняній та зарубіжній літературі обмежена. О. Кіреєва і Т. Маматова [16] розглядають інструменти управління знаннями в сфері державного управління та місцевого самоврядування. Однак наведених у статті

висновків та пропозицій у сфері місцевого самоврядування недостатньо для сучасного етапу суспільного розвитку, тому тема нашого дослідження є актуальною.

Мета статті – обґрунтувати понятійний апарат управління знаннями. Об'єктом дослідження є дефініції сфери управління знаннями.

Виклад основного матеріалу. До останнього часу на Україні, на жаль, мало уваги приділялося такому ефективному і об'єктивному методу, як контент-аналіз. Н. Костенко та В. Іванов твердять: «Цей метод відкриває перед вченими нові можливості, однак внаслідок незначної уваги до контент-аналізу деякі дослідники навіть не знають про цей метод і навпаки шукають свою стежку там, де вже проторений битий шлях» [3, с. 11].

Контент-аналіз – якісно-кількісний метод вивчення документів, який характеризується об'єктивністю висновків і строгістю процедури та полягає у квантифікаційній обробці тексту з подальшою інтерпретацією результатів. Предметом контент-аналізу можуть бути як проблеми соціальної дійсності, котрі висловлюються чи, навпаки, приховуються у документах, так і внутрішні закономірності самого об'єкта дослідження. На відміну від опитувань, контент-аналіз вимірює не те, що люди говорять, що зробили чи зроблять, а те, що вони справді зробили [4].

За словами Н. Мараховської, наукова доцільність використання цього методу зумовлюється ще й тим, що він дає змогу отримати й відповідним чином проаналізувати не окремі факти, а їх оптимальну сукупність [5, с. 180].

Цікаву типологію одиниць аналізу подає К. Кріппендорф: : фізичні, структурно-семіотичні, понятійно-тематичні, реферційні й квазіреферційні, пропозиційні та оцінкові тощо [6, с. 31].

Методик контент-аналізу значна кількість і, звичайно, з розвитком цього методу буде ще більше. Усі ці методики мають спільні риси: об'єктом дослідження у будь-якому разі є документ, і процедура дослідження включає як якісні, так і кількісні індикатори.

Як уже зазначалося, існує чимало визначень наданих вітчизняними та зарубіжни-

ми дослідниками феномену «управління знаннями» та розуміння його сутності. Ці дефініції систематизовані, класифіковані та зведені нами в табл. 1 та табл. 2.

Таким чином, ряд дослідників визначає управління знаннями саме як процес, під час якого відбувається реалізація взаємоузгоджених дій із пошуку, збирання, систематизації, зберігання, накопичення, обміну, поширення, використання знань із метою максимізації ефективності та конкурентоспроможності організації.

Другу групу дослідників за цим визначенням відносимо до категорії як підходу до досягнення організаційних цілей шляхом найбільш ефективного застосування інтелектуального капіталу, моделювання цілісної системи менеджменту на всіх рівнях управління, збільшення або створення цінності шляхом застосування ноу-хау.

Незначна кількість вчених трактують управління знаннями як стратегію, орієнтовану на розвиток та максимальне використання інтелектуального капіталу в організаціях, що дає організаціям змогу швидше регулювати ринкові завдання і можливості, що виникають, шляхом використання найбільш цінних ресурсів: колективних ноу-хау, здібностей і досвіду.

У своїй книзі «Бізнес зі швидкістю думки» Б. Гейтс описує управління знаннями як виконання принципу «чотирьох П»: створення умов, за яких Потрібні люди зможуть отримувати Потрібну інформацію і знання в Потрібний час з метою виконання Потрібних завдань.

Представлені вітчизняними та зарубіжними науковцями визначення *віднесено* до таких категорій: процес, підхід, принцип та стратегія.

Проведемо статистичний підрахунок, представимо категорії в табл. 2 за допомогою матриці, та встановимо співвідношення часток між категоріями.

Таким чином, кількісну оцінку отриманих даних щодо поняття «управління знаннями» констатуємо за допомогою матриці. Найбільша частка одиниць припадає на категорію «процес» ($23/36=0,6$); менша частка – на «підхід» ($9/36=0,3$); незначна частка – на «стратегію»

Таблиця 1

Контент-аналіз сутності поняття «управління знаннями»

Автор	Категорія «процес»
	Визначення
Е. Брукінг [7]	Процес, який містить такі види діяльності, як: ідентифікація інтелектуального капіталу, документальне оформлення і створення бази даних, оновлення та захист знань, поширення знань всередині організації
У. Букович, Р. Вільямс [8]	Процес, за допомогою якого організація накопичує багатство, спираючись на свої інтелектуальні чи базові знання, організаційні активи
К. Віїг [9]	Систематичне формування, оновлення і застосування знань із метою максимізації ефективності підприємств
Ю. Вовк [10, с. 15–18]	Процес, що є послідовністю певних взаємопов'язаних дій, спрямованих на надання знанням додаткової управлінської цінності
А. Воронкова [11]	Процес, в якому діяльність, спрямована на досягнення цілей, розглядається не як тимчасова, а як серія безперервних, взаємопов'язаних дій, що зумовлюють зміцнення та розвиток конкурентних переваг підприємства
Gartner Group [12]	Бізнес-процес для управління інтелектуальними активами підприємства
К. Джанетто, Э. Уилер [13]	Процес, під час якого індивіди свідомо створюють, структурують та використовують базу знань компанії
А. Дегтяр, М. Бублій [14, с. 180]	Цілісна сукупність взаємопов'язаних і самозалежних елементів, що спільно функціонують із метою вирішення таких завдань, як формування знань підприємства, їх зберігання, накопичення та поширення, а також ефективне використання
Є. Ігнат'єва [15]	Гармонізація взаємодій трьох великих кількостей (бізнес-процеси, технології, люди) з метою підвищення конкурентоспроможності організації завдяки загальної надійній технічній інфраструктурі для обміну інформацією; встановлення контактів між людьми, знаннями, спонукання ділитися знаннями і досвідом; стимулювання процесів навчання
О. Кіреєва, Т. Маматова [16]	Управління знаннями включає в себе накопичення наявних знань; створення нових знань; поширення прихованих (індивідуальних) знань; підвищення ефективності здобуття знань, підвищення обсягу накопичення та поширення знань
Д. Костигін [17]	Процес, який дає змогу отримувати, інтегрувати, трансформувати, застосовувати і поширювати знання усіх типів і видів із метою вирішення актуальних проблем, задоволення потреб та створення нових можливостей
Д. О'Лірі [18, с. 28–32]	Певний порядок роботи з інформаційними ресурсами, що має забезпечувати легкий доступ до знань та їх подальше використання за допомогою інформаційних технологій
Б. Мільнер [19]	Систематичне формування, оновлення і застосування знань із метою максимізації ефективності організації і її конкурентоспроможності, що дає змогу організації оптимізувати обмін знаннями і їх збереження
І. Нонака [20]	Процес створення цінності з ідей і поширення цієї цінності в усій організації
М. Румізен [21]	Систематичний процес, завдяки якому знання, необхідні для успіху компанії, створюються, зберігаються, розподіляються і застосовуються
Н. Смолінська [22]	Поняття, що охоплює принципово залучені або створені знання, їх аналізування та збереження, передавання та навчання іншим, прийняття рішень на їх основі, щоб удосконалити діяльність підприємства
Дж. Стар [23]	Різновид управління інформацією (даними), в якому особливу увагу приділяють збору неявних індивідуальних знань та досвіду з метою подальшого їх поширення, використання та впровадження в діяльність організації
Т. Степанова, Н. Манохіна [24]	Технологічний процес роботи з інформаційними ресурсами з метою забезпечення доступу до знань, їх об'єднання і генерації нового знання з метою нарощування ефективності і потенціалу діяльності колективу людей
В. Ситник [25, с. 492]	Поділ, установлення доступу і вибирання неструктурованої інформації про людський досвід між взаємозалежними особами або між членами робочої групи. Управління знаннями включає в себе розпізнавання групи людей, які мають потребу в спільному використанні знань, розроблення технологічної підтримки, яка дає можливість поділяти знання, і створення процесу для передавання і поширення знань
Х. Такеучи [26]	Мистецтво створювати вартість із нематеріальних активів організації як цілеспрямований процес конвертації знань у вартість. Модель, яка об'єднує дії, пов'язані з формуванням знань, їх кодифікуванням, поширенням і використанням, а також із розвитком інновацій і навчанням

К. Черніков [27, с. 14–18]	Розроблення та впровадження процесів накопичення, кодифікації, представлення у доступній формі та використання наявних відкритих знань, а також утворення нових; розроблення та впровадження процесів пошуку, кодифікації та використання прихованих знань
З. Шершньова, О. Іванов [28]	Завданням підсистеми управління знаннями як підсистеми стратегічного управління є формування цілеспрямованого комплексу заходів щодо формування знань та майбутніх компетенцій, необхідних для досягнення цілей організації
Автор	Категорія «підхід»
	Визначення
Н. Абдікеев, А. Кісельов [29]	Це методологія, спрямована на підвищення рівня конкурентоспроможності і захищеності компанії шляхом використання повного набору інструментів захисту, управління й економіки нематеріальних активів компанії та передача необхідних знань тим членам суспільства, яким ці знання необхідні для підвищення ефективності діяльності підприємства
Т. Андрєєва, Т. Гутнікова [30]	Міждисциплінарний підхід до досягнення організаційних цілей шляхом найбільш ефективного застосування знань. Основні завдання – зрозуміти, які знання потрібні конкретній організації, де і як їх можна набути і як застосовувати заради реалізації стратегії компанії. Ідеологія, що пронизує всі сфери її діяльності
С. Барт [31]	Спосіб об'єднання та застосування інтелектуального капіталу організації задля завоювання конкурентних переваг та закріплення зацікавленості споживачів шляхом підвищення ефективності, запровадження інновацій
В. Єфімов [32]	Сукупність управлінських дій на способи, методи і форми організації соціальних стосунків у сфері виробництва, поширення та використання знань, націлена на підвищення цих процесів і здійснювана в конкретних економічних межах
Е. Монахова [33]	Управління знаннями – технологія, яка охоплює комплекс формалізованих методів, а саме: пошук та отримання знань із живих та неживих об'єктів (носіїв знань); структурування та систематизація знань (для забезпечення їх зручного зберігання та пошуку); аналіз знань (виявлення залежностей і аналогій); оновлення знань; поширення знань; генерація знань
Р. Руглес [34]	Підхід до збільшення або створення цінності шляхом активнішої підтримки досвіду, пов'язаного з ноу-хау та знанням, що і як робити, які існують однаковою мірою як у межах організації, так і поза нею
Й. Ситник [35]	Ключовий елемент сучасного процесу управління, який формує нові підходи до моделювання цілісної системи менеджменту на всіх рівнях управління
М. Шпак [36]	Нова технологія менеджменту, що в сучасних умовах набуває глобального характеру і має стати частиною філософії кожної організації, а також її корпоративної культури
Автор	Категорія «принцип»
	Визначення
Б. Гейтс [37]	Виконання принципу чотирьох П: створення умов, за яких Потрібні люди зможуть отримувати Потрібну інформацію і знання в Потрібний час з метою виконання Потрібних завдань
Автор	Категорія «стратегія»
	Визначення
М. Боровик [38]	Стратегія, яка трансформує всі види інтелектуальних активів у вищу продуктивність і ефективність, в нову вартість і підвищену конкурентоспроможність. Управління знаннями – це сплав різних дисциплін, різноманітних підходів та концепцій
В. Глухов [39]	Стратегія управління державою, регіоном, підприємством, орієнтована на розвиток та максимальне використання інтелектуального капіталу
Т. Кулопулос, К. Фраппаоло [40]	Критичний елемент ділової стратегії, який дає організаціям змогу швидше регулювати ринкові завдання і можливості, які виникають, шляхом використання найбільш цінних ресурсів: колективних ноу-хау, здібностей і досвіду
М. Марінічева [41]	Створення організаційних, технологічних і комунікаційних умов, за яких знання й інформація сприятимуть вирішенню стратегічних і тактичних завдань організації
І. Нонака [42]	Стратегія підприємства, спрямована на виявлення, акумулювання та ефективне використання наявної на фірмі інформації, досвіду і кваліфікації співпрацівників, для того щоб підвищити якість обслуговування клієнтів і скоротити час реакції на мінливі ринкові умови

Таблиця 2

**Матриця дефініцій
управління знаннями**

Автори	Процес	Принцип	Підхід	Стратегія
Н. Абдікеев, А. Кісельов			+	
Т. Андрєєва, Т. Гутнікова			+	
С. Барт			+	
М. Боровик	+		+	+
Е. Брукінг	+			
В. Букович, Р. Вільямс	+			
К. Вііг	+			
Ю. Вовк	+			
А. Воронкова	+			
Gartner Group	+			
Б. Гейтс		+		
В. Глухов				+
К. Джанетто, Е. Уіллер	+			
А. Дегтяр, М. Бублій	+			
Є. Ігнатєєва	+			
В. Єфімов			+	
О. Кіреєва, Т. Маматова	+			
Д. Костигін	+			
Т. Кулопулос, К. Фраппаоло				+
Д. О'Лірі	+			
М. Марінічева				+
Б. Мільнер	+			
І. Нонака	+			
Р. Руглес			+	
М. Румізен	+			
В. Ситник	+			
Й. Ситник			+	
Н. Смолінська	+			
Дж. Стар	+			
Т. Степанова, Н. Манохіна	+			
Е. Монахова			+	
Х. Такеучи	+		+	
К. Черніков	+			
З. Шершньова, О. Іванов	+			
М. Шпак		+		

(4/36=0,1); найменша частка – на «принцип» (1/36=0,03).

Варто зазначити, що етапи процесу управління знаннями дещо відрізняються.

Досліджуючи поняття управління знаннями, Б. Мільнер виділяє такі етапи: ідентифікація, отримання, нагромадження, розвиток, поширення та обмін, використання, продаж [15, с. 96]. К. Вііг виділяє в процесі управління знаннями такі етапи: діагностика, оцінка, розвиток, поширення, комбінування та інтеграція [9]. Натомість, А. Дегтяр та М. Бублій виокремлюють більш укрупнені чотири етапи процесу управління знаннями: формування, зберігання, поширення, використання [14, с. 180].

У контексті отриманого результату ряд дослідників визначає управління знаннями саме як процес, під час якого формуються, накопичуються, поширюються та застосовуються знання з метою максимізації ефективності та конкурентоспроможності організації. На наше переконання, враховуючи особливості місцевого самоврядування, управління знаннями можна визначити як цілеспрямований формальний процес, під час якого формується структурована база даних текстової інформації, неявних та експертних знань із подальшим накопиченням, поширенням та застосуванням інформаційних ресурсів, метою якого є підвищення ефективності та результативності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та розвитку потенціалу територій.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження, використавши понятійно-тематичний вид контент-аналізу, проведено статистичний підрахунок, представлено категорії в табл. 2 за допомогою матриці, та встановлено співвідношення часток між категоріями, обґрунтовано поняття управління знаннями в системі місцевого самоврядування. У нашому дослідженні під «управлінням знаннями» розумітимемо саме цілеспрямований формальний процес, під час якого формується структурована база даних текстової інформації, неявних та експертних знань із подальшим накопиченням, поширенням та застосуванням знань, метою якого є підвищення ефективності та результативності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та розвитку потенціалу територій. Поняття в такій інтерпретації найкраще відбиває сутність управління знаннями в сфері однієї зі складових ча-

стин публічного управління та вплив на інтелектуальний потенціал організації.

Список використаної літератури:

1. Контент аналіз як метод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=19890&chapter=1>.
2. Ситник Й.С. Управління знаннями як складова процесу інтелектуалізації систем менеджменту підприємств / Й.С. Ситник // Управління знаннями як складова процесу інтелектуалізації систем менеджменту підприємств. – Вип. 8. – 2017. – С. 354–360.
3. Костенко Н.В., Іванов В.Ф. Досвід контент-аналізу: Моделі та практики: [Монографія] / Н.В. Костенко, В.Ф. Іванов. – К. : Центр вільної преси, – 2003. – 200 с.
4. Контент-аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>.
5. Мараховська Н.О. Контент-аналіз як метод дослідження політичної комунікації: теоретичні засади / Н.О. Мараховська // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2011. – № 6, ч. 1. – С. 179–182.
6. Krippendorff K. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology / K. Krippendorff. – Thousand Oaks, CA : Sage, 2004. – 372 p.
7. Annie Brooking Intellectual Capital: Core Assets for the Third Millennium Enterprise – Thomson Learning; 1st edition (July 30, 1996). – P. 30–36.
8. Букович У. Управління знаннями : керівництво к действию / У. Букович, Р. Уильямс. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 304 с.
9. Wiig K.M., Introducing Knowledge Management into the Enterprise. Knowledge Management Handbook / pod red. J. Liebowitz. – CRC Press LLC, Boca Raton 1999.
10. Вовк Ю.Я. Процес управління знаннями підприємства та його особливості / Ю.Я. Вовк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.17. – С. 343–352.
11. Воронкова А.Е. Діагностика стану підприємства: теорія і практика : [монографія] / А.Е. Воронкова та ін. ; за заг. ред. проф. А.Е. Воронкової. – Вид. 2-ге, [перероб. та доп.]. – Харків : Вид. дім «ІН-ЖЕК», 2008. – 520 с.
12. The Knowledge Management Scenario: Trends and Directions for 1998-2003. – Gartner Group, 1999.
13. Джанетто К. Управление знаниями: руководство по разработке и внедрению корпоративной стратегии управления знаниями / К. Джанетто, Э. Уиллер / Пер. с англ. Е.М. Пестеревой. – М. : Добрая книга, 2005. – 192 с.
14. Дегтяр А. О. Система управления знаниями как фактор повышения конкурентоспособности организации / А. О. Дегтяр, М. П. Бублій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nbuv.gov.ua/j-pdf/>
15. Игнатъева Е.Ю. Менеджмент знаний в повышении эффективности организаций: теория и практика / Е.Ю. Игнатъева // Менеджмент качества и инновации – 2010 : материалы третьей регион. науч.-практ. конф. – Великий Новгород, 2010. – С. 22–26.
16. Кіреєва О.Б. Використання інструментів управління знаннями в розвитку професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / О.Б. Кіреєва, Т.В. Маматова // . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12mtvoms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12mtvoms.pdf).
17. Костыгин Д.В. Управляешь знаниями – управляешь миром / Д.В. Костыгин // Экономист. – 2005. – № 4. – С. 4–5.
18. О'Лири Д.Е. Управление корпоративными знаниями / Д.Е. О'Лири // Открытые системы. – 1998. – № 4–5. – С. 28–32.
19. Мильнер Б.З. Управление знаниями / Б.З. Мильнер. – М. : ИНФРА – М, 2003. – 178 с.
20. Нонака И. Компания – создатель знания. Зарождение и практика в японских фирмах / Пер. с англ. И. Нонака, Х. Такеучи. – М. : Олимп Бизнес, 2003. – 384 с.
21. Румизен М.К. Управление знаниями / М.К. Румизен. – М. : Изд-во Астрель, 2004. – 318 с.
22. Смолінська Н.В. Система управління знаннями у забезпеченні інноваційного розвитку підприємства / Н.В. Смолінська // Логістичні підходи в системі державного управління: збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2012. – Т. XIII. – (Серія державне управління; вип. 228). – С. 92–99.
23. Bart S. Heeding the sage of the knowledge age / S. Bart [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.destinationcrm.com/articles/default.
24. Экономика, основанная на знаниях (теория и практика): учебное пособие [Текст] /Т.Е. Степанова, Н.В. Манохина. – М. : Гардарики, 2008. – 238 с.
25. Ситник В.Ф. Політика управління знаннями нафтогазової компанії як ключо-

- вий фактор підвищення її ефективності / В.Ф. Ситник, М.Т. Краснюк // Проблеми формування ринкової економіки. – Вип. 10. – 2002. – С. 134–141.
26. Takeuchi H. Beyond Knowledge Management: Lessons from Japan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sweby.com.au.
27. Черников К. Что такое управление знаниями? / К. Черников // Носорог. – 1999. – № 2. – С. 12–14.
28. Шершньова З.Є. Методичні основи формування підсистеми управління знаннями у корпораціях у контексті організаційного розвитку / З.Є. Шершньова, О.В. Іванов // Проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 155–161.
29. Абдикеев Н.М., Киселев А.Д. Управление знаниями корпорации и реинжиниринг бизнеса : Учебник / Под науч. ред. д. тех. наук, проф. Н.М. Абдикеева. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 382 с.
30. Управление знаниями : пер. с англ. / Под ред. Т.Е. Андреевой, Т.Ю. Гутниковой ; Высш. шк. менеджмента, 2010. – 514 с.
31. Bart S. Heeding the sage of the knowledge age / S. Bart [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.destinationcrm.com/articles/default.
32. Ефимов В.В. Управление знаниями: [учеб. пособие] / В.В. Ефимов. – Ульяновск: УлГТУ, 2005. – 111 с.
33. Монахова Е.И. Управление знаниями – Рондо каприччиозо планетарного масштаба / Е.И. Монахова // Маркетинг. – 2005. – № 7. – С. 36–44.
34. Rugles R. The State of Notion: Knowledge Management in Practice / R. Rugles // California Management Review. – Vol. 40. – No. 3. – 1998. – P. 80–89.
35. Ситник Й.С. Управління знаннями як складова процесу інтелектуалізації систем менеджменту підприємств / Й.С. Ситник // Управління знаннями як складова процесу інтелектуалізації систем менеджменту підприємств. – Вип. 8. – 2017. – С. 354–360.
36. Шпак М. Чинники управління знаннями / М.У. Шпак // Менеджмент сьогодні. – 2004. – № 1. – С. 38–45.
37. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли / Б. Гейтс. – Изд. 2-е, исправл. – М. : Изд-во ЭКСМО–Пресс, 2001. – 80 с.
38. Боровик М. Розробка системи управління знаннями в компетентній організації / М. Боровик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mmgh.kname.edu.ua/images/Borovik/borovik_m_article_18.pdf.
39. Глухов В. В. Экономика знаний / В. В. Глухов, С. Б. Коробко, Т. В. Маринина. – СПб. : Питер, 2003. – 528 с.
40. Кулопулос Т.М. Управление знаниями. Что это такое / Т.М. Кулопулос, К.Фраппаоло. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.capstone.co.uk.
41. Мариничева М.К. Управление знаниями на 100%: путеводитель для практиков / М.К. Мариничева. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 320 с.
42. Nonaka I. The knowledge-creating company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation / I. Nonaka, H. Takeuchi // Harvard Business Review, November-December. – 1991. – № 22 (28). – Pp. 40–44.

Галяс Н. М. Контент-анализ как научный метод исследования понятия управления знаниями в системе местного самоуправления

Рассматривается один из научных методов исследования – контент-анализ – и используется для определения понятия управления знаниями в системе местного самоуправления. С помощью данного метода систематизированы, классифицированы дефиниции управления знаниями зарубежных и отечественных авторов. Сведены полученные результаты в матрицу.

Ключевые слова: управление знаниями, контент-анализ, метод, система местного самоуправления, процесс.

Halias N. Content analysis as a scientific method for studying the concept of knowledge management in the system of local self-government

One of the scientific research methods is considered – content analysis and used to define the concept of knowledge management in the system of local self-government. With the help of this method, the definitions of knowledge management of foreign and domestic authors are classified, and the results obtained in the matrix are summarized.

Key words: knowledge management, content analysis, method, local government system, process.

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії наук державного управління при Президентові України

ОЗНАКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМСТВАХ (КІНЕЦЬ ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

У статті проаналізовано особливості функціонування українських земств у ХІХ – початку ХХ ст. Земства мали ознаки децентралізації публічної влади. Діяльність земств сприяла швидкому господарському і культурному розвитку українських земель, активізації суспільно-політичних процесів, формуванню громадянського суспільства в країні.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, земства, Україна.

Постановка проблеми. Успішне запровадження в Україні реформи з децентралізації влади у 2014 р. і створення найбільш ефективної національної моделі децентралізованих органів публічної влади можливе за умови врахування досвіду функціонування децентралізованих органів публічної влади у минулому нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблематиці децентралізації публічної влади присвячені дослідження В. Авер'янова, М. Баймуратова, В. Кампо, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, С. Саханенко, А. Ткачука та інших. Особливості існування децентралізованих органів публічної влади в різні історичні періоди приділяли опосередковано увагу представники гуманітарних наук юристи, політологи, історики та спеціалісти в галузі державного управління. Найбільш відомими науковими дослідженнями в зазначеній царині в останні роки є публікації В. Заблоцького, А. Козаченко, І. Лопушинського, Ю. Нікітіна, В. Тимошенко. Попри вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті теми децентралізації публічної влади, ще залишаються прогалини у визначенні ознак децентралізації в українських органах публічної влади (ХІХ – початку ХХ ст.)

Мета статті – визначити ознаки децентралізації публічної влади в українських земствах кінця ХІХ – початку ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. У другій половині ХІХ – початку ХХ ст. на укра-

їнських землях, що входили до складу Російської імперії, відбулись значні зміни в адміністративно-територіальному поділі держави та в організації публічної влади.

Упродовж 1864–1890 рр. у Російській імперії були проведені реформи, головною ціллю яких було створення децентралізованих органів публічної влади. До лютого 1917 р. на місцях існували дві системи управління: 1) державне управління за принципом «зверху – до низу» і 2) місцеве самоврядування «знизу – вгору». Земська система не була заснована на принципі підпорядкування (цим земський устрій і відрізнявся від бюрократичного). Земські установи мали розпорядчий орган (земське зібрання) і виконавчий (земська управа). При цьому виконавчий орган був підзвітний розпорядчому, проте мав свою власну компетенцію, в рамках якої діяв самостійно [1, с. 123].

Причинами проведення земської реформи 1864 р. стала суцільна криза, що охопила всі підросійські землі. Влада Російської імперії була вимушена визнати, що деградація та неієздатність наявної станово-бюрократичної системи управління провокує подальше поглиблення кризових явищ у соціально-економічному житті держави, підриває авторитет центральної влади, загрожує ескалацією соціальної та політичної напруги у провінції. Розумна децентралізація влади уявлялася єдиним варіантом подолання стагнації у розвитку регіонів держави [2, с. 7].

Російський соціолог Ф. Бородкін, влучно підкреслив: «Земства та міські управи

були покликані заповнити функціональний простір управління, спорожнений після скасування кріпосного права. Їх діяльність дозволялася зверху, а компетенція формувалася не історичними традиціями, а урядом, якій вирішив децентралізувати деякі свої функції» [3, с. 104].

У вітчизняній науці усталеною являється думка, що земська реформа імператора 1864 р. була спробою деконцентрації влади, формування бодай якось наближеної до населення губерній та повітів системи державної адміністрації. Будучи наскрізь просякнута авторитарною традицією правління, закладеною ще у добу Московського царства, ця реформа вельми швидко знівельовала, хоча варто визнати, що вона сприяла підвищенню ділової активності у свій час [4, с. 5].

Загалом погоджуючись з авторами, зазначимо, що в англійській мові деконцентрація часто відноситься до підкатегорії «адміністративна децентралізація» [5]. Тому у статті ми розглянемо земську реформу 1864 р. як таку, що має ознаки децентралізації.

Важливим чинником децентралізації публічної влади є територіальний поділ держави на окремі регіони (землі, області, провінції, тощо). Адміністративні органи у регіонах мають власні органи самоуправління, які наділені широкими повноваженнями.

У XIX ст. українські землі поділено на 9 губерній, а саме на: Волинську, Київську, Подільську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську та Таврійську [6].

Упродовж 1865–1870 рр. на території 6 українських губерній (Харківської, Полтавської, Чернігівської, Херсонської, Катеринославської, Таврійської) запроваджено органи земського самоврядування. Щодо земств на Правобережній Україні (Київська, Подільська і Волинська губернії), то тут земські установи запроваджено в 1904 р. у формі спрощених губернських комітетів і лише з квітня 1911 р. на теренах означених губерній поширено дію «положення про земські установи» (щоправда, з деякими змінами, які стосувалися виборчого цензу й обмежували права польської шляхти на користь російських поміщиків) [7, с. 346].

Законодавчою основою реформи земської реформи стало затверджене російським імператором Олександром II «Положення про губернські і повітові земські установи» від 13 (1) січня 1864 р. [8, с. 1–14], яке було доповнене «Положенням про губернські і повітові земські установи» від 12 червня 1890 р. [9, с. 493–511] (далі – «Положення»). Ці законодавчі акти передбачали створення земських установ – загальних виборних органів місцевого (земського) самоврядування з розпорядчими (губернські та повітові збори) та виконавчими (губернські та повітові земські управи) функціями.

Запровадження у 1864 р. реформи земського самоврядування в українських губерніях і повітах Російської імперії ознаменувало крах попередньої централізованої політики на українських землях. Імперська влада признала, що деградація та недієздатність наявної станово-бюрократичної системи та управління провокує подальше поглиблення кризових явищ у соціально-економічному житті держави, підриває авторитет центральної влади, загрожує ескалацією соціальної та політичної напруги в провінції. Розумна децентралізація влади уявлялася єдиним правильним варіантом подолання стагнації щодо розвитку регіонів держави [10, с. 195].

Земським установам притаманні ознаки децентралізованої публічної влади. У «Положенні» від 1864 р. зауважено, що для «керівництва справами, що відносяться до місцевої господарської користи та потреби кожної губернії та повіту, створюється губернська повітова установа» [11, с. 2]. Тобто, центральна влада (в особі російського імператора) делегувала повноваження до виборних органів місцевого самоуправління (земським установам).

Земські установи, як і децентралізовані органи публічні органи влади, були забезпечені бюджетними ресурсами. У «Положенні» земствам надано право «відати майном, капіталами та грошовими зборами земства» [8, с. 2], а також призначати й витрачати місцеві збори з метою задоволення земських потреб губернії та повіту [11, с. 3].

До компетенції земських установ належало: управління й утримання будівель

та інших споруд і шляхів сполучення, що належать земствам; забезпечення народним продовольством; керівництво земськими благодійними установами; запобігання злиднів; опікування будівництвом церков, розвитком місцевої торгівлі, промисловості, народної освіти та медичним обслуговуванням, в'язницями; керівництво справами взаємного земського страхування майна; сприяння запобіганню падіжу худоби; збереження хлібних посівів та інших рослин; виконання покладених на земство потреб військового і цивільного управління [8, с. 2]. Однак негативним фактором, що значно знижував можливості й ефективність земських установ, був брак коштів. Це стало наслідком «законодавчо ущемленого, класово орієнтованого характеру земського самоуправління, за яким маси були об'єктом обкладання та піклування» [12, с. 54].

Важливою ознакою децентралізованої публічної влади є контроль за діяльністю влади. У законодавстві Російської імперії було закріплено: «Керівник губернії має право зупинити виконання будь-якої постанови земських установ, що суперечать законам або загальній державній користі» [8, с. 3]. Тобто представник централізованої влади (керівник губернії, якого назначає імператор) контролює публічну владу (земства).

Для децентралізованого управління характерно проведення демократичних виборів на посади до публічних органів влади.

У земських установах також всі посади були виборними, однак вибори не були повністю демократичними. У «Положеннях про земства» від 1864 р., а також від 1890 р. закріплено ряд обмежень щодо виборів у земства.

1) Земство було цензовим, тобто треба бути власником, щоб брати участь у виборах гласних [13, с. 8] (гласними називали членів земських повітових і губернських зборів [13, с. 825]). Згідно з Положенням 1864 р. «У виборному повітовому з'їзді землевласників право голосу мали власники нерухомого майна, ціною не нижче 15 тис. карб., а також особи, які володіють у повіті промисловою або господарською установою, що мають загальний річний обіг виробництва не менше 6 тис. карб.» [11, с. 8–10].

2) Обмеження за гендерним принципом. Посади земських гласних могли обіймати згідно із ст. 17 «Положення» 1864 р. лише чоловіки, які досягли 25-річчя; особи, які не перебувають під кримінальним слідством або судом; не спаплюжені судом або суспільним приговором; а також не іноземці, які не присягнули на підданство Росії [8, с. 4].

3) Обмеження за етнічною приналежністю. Згідно з «Положенням» 1890 р., євреям заборонялось брати участь у земських виборчих зборах та з'їздах [9, с. 494].

4) Вибори до земств не були рівноправними. Землевласникам (мали більше землі) надано право обирати більше гласних ніж селянам [13, с. 8].

5) Земство було фактично становим. За соціальним складом у земських установах переважало дворянство.

За усієї обмеженості та суперечливості характеру земських реформ 1864–1890 рр. їх сутність полягала в зміні самих корінних умов системи управління Росії, зміні її основ і побудові на засадах майже зовсім їй чужої децентралізації і самоврядування [14, с. 18].

Отже, наприкінці XIX – початку XX ст. земства являли собою юридично неповноцінний орган місцевої влади з домінуванням дворянського елемента, обмеженими повноваженнями, без загальнодержавного координаційного центру й нижчої земської одиниці (волосного представництва), за влучним виразом сучасників, земства – це «будівля без фундаменту й даху» [10, с. 195].

Функціонування земств мали також позитивне значення для розвитку українських земель:

– за свою 55-річну діяльність земства створили мережу шкіл, лікарень, спеціалізованих навчальних закладів, бібліотек, організували роботу дослідних станцій та різних лабораторій, для потреб місцевого населення поширили каси дрібного кредиту тощо [15, с. 106];

– земство постало вдалим прикладом залучення представників активного громадянства до розв'язання широкого кола місцевих проблем, вияву та впровадження громадської ініціативи в процесі реформування державного ладу, справжньою «школою самоврядування» [16, с. 7];

– функціонування земств сприяло швидкому господарському й культурному розвитку українських земель, що входили до складу Російської імперії, активізації суспільно-політичних процесів, формуванню підвалин громадянського суспільства в державі.

Висновки та пропозиції. Отже, до ознак децентралізації влади в українських земствах (друга половина XIX – початку XX ст.) варто віднести такі:

1. Делегування російським імператором повноважень до земських установ;

2. Земства були забезпечені власними фінансовими ресурсами.

3. Функції контролю за діяльністю земств здійснював представник централізованої влади (губернатор, якого назначав імператор).

4. У земських установах усі посади виборні, однак вибори не були демократичними, рівноправними: обмеження торкались гендерної, етнічної та соціальної приналежності, майнового цензу виборців та кандидатів на посади.

Земство було фактично становим, де переважало дворянство.

Діяльність земств мала й позитивне значення для соціально-економічного та культурного розвитку українських земель.

Історичний досвід засвідчив, що під час створення децентралізованих органів публічної влади важливим фактором є створення умов для проведення рівноправних, демократичних, безстанових виборів.

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є визначення негативних наслідків недемократичних та нерівноправних виборів до органів децентралізованих органів публічної влади.

Список використаної літератури:

- Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В.Ф. Абрамов // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 120–126.
- Діяльність земських установ на Херсонщині. 1865–1920 : збірник документів / Державна архівна служба України ; Державний архів Херсонської області; – Херсон: Айлант, 2015. – 636 с.
- Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф.М. Бородкин // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 98–111.
- Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур та ін.]. – Ужгород: TIMPANI, 2015. – 216 с.
- Gerard Divay Deconcentration // Encyclopedic dictionary of public administration. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=48.
- Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / [В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін.]. – Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. – 618 с.
- Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2005. – 672 с.
- Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Том XXXIX. – Отделение 1. – № 40457 – 1864 г. – СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. – 976 с.
- Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Том X. Отделение 1. – № 6972 – 1890. – СПб.: Государственная типография, 1893. – 1017 с.
- Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. / Отв. ред. Н.Г. Королева. – М., 2005. – Кн. 1. – 305 с.
- Демис Л.Н. Земство : политико-экономический сборник. Год 1. Издание 2. Земские учреждения / Л.Н. Демис. – СПб., 1864. – XIII. – 232 с.
- Королева Н.Г. Земство на переломе (1905–1907 гг.) / Н.Г. Королева. – М.: РАН. Ин-т российской истории, 1995. – 236 с.
- Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа / Б.Б. Веселовский. – Пг.: Т-во О. Н. Поповой, 1918. – 48 с.
- Тихомирова Г.В. Земские реформы 1864–1917 гг. в России; опыт и уроки их организационно-правового проведения : автореф. дис. ... канд. ист. наук : спец. 07.00.02 «Отечественная история» / Г.В.Тихомирова. – Москва, 2008. – 26 с.
- Лопушинський І.П. Діяльність земств на Херсонщині: досвід децентралізації влади для сучасної України / І.П. Лопушинський // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, 25 листопада 2015 р. – Полтава, 2015. – С. 104–107.

16. Діяльність земських установ на Херсонщині. 1865–1920: збірник документів / Державна архівна служба України; Державний архів Херсонської області;

уклад.: В. Лебідь (кер. проекту), О. Мокієнко, І. Сінкевич, О. Шинкаренко; передмова та коментарі: О. Мокієнко. – Херсон: Айлант, 2015. – 637 с.

Мануилова К. В. Признаки децентрализации власти в украинских земствах (конца XIX – начала XX в.)

В статье проанализированы особенности функционирования украинских земств в конце XIX – в начале XX в. на землях. Земства имели признаки децентрализованной публичной власти. Деятельность земств способствовала быстрому хозяйственному и культурному развитию украинских земель, активизации общественно-политических процессов, формированию гражданского общества в стране.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, земства, Украина.

Manuilova K. Symptoms decentralization of power in Ukrainian district council (late XIX – early XX centuries)

The article analyses the features of the functioning of the Ukrainian zemstvos in the late XIX – early XX century. It is indicated, that zemstvos had signs of decentralized public authority. The functioning of the zemstvos contributed to the rapid economic and cultural development of Ukrainian lands, the activation of socio-political processes, the formation of the foundations of civil society in the country.

Key words: decentralization, public authority, zemstvos, Ukraine.

Д. Л. Назаренко

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

АДВОКАСІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Стаття присвячена актуальній для розвитку сучасного місцевого самоврядування проблемі залучення громадськості до участі в прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Автором досліджується термін «адвокасі», його застосування та використання як механізму залучення територіальної громади до задоволення власних потреб розвитку, популяризація адвокаційних практик у зарубіжних та вітчизняних публікаціях. У дослідженні цієї проблеми та розробленні нормативно-правового обґрунтування використання адвокаційного потенціалу територіальної громади вбачається інноваційний продукт розвитку місцевого самоврядування, що є одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік відповідно до Указу Президента України № 545/2016 від 07.12.2016 «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік».

Ключові слова: адвокати, територіальна громада, місцеве самоврядування, громадськість, рішення, вирішення проблем місцевого значення.

Постановка проблеми. У процесі розвитку громадянського суспільства та проведення європеїзації, пропагування ідеї залучення громадськості до управління місцевими справами під гаслами демократизму набуває дедалі більшої актуальності питання прийняття рішень органами місцевого самоврядування з урахуванням думки громадськості.

У цьому аспекті набуває актуалізації ідея розширення форм, методів та механізмів взаємодії вибраних демократичних інститутів влади, представницьких органів територіальних громад та місцевих спільнот. Поширюються практики реалізації громадянами своїх прав в управлінні місцевим розвитком не тільки через виборче право, а й постійну участь у процесах публічного управління на місцевому рівні, управлінні нагальними справами життєдіяльності колективів територіальних громад через реалізацію й інших конституційних прав, зокрема через об'єднання в групи, громадські організації, спільноти залежно від того, які групи інтересів захищаються: виборців, покупців, споживачів, незахищених груп населення тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зазначаючи про дослідження в

Україні адвокати, варто згадати про таких вчених, як В.В. Загуменна, яка розглядає аспект представлення інтересів бібліотек [7]; Г.В. Кіященко, що займається питаннями захисту прав дітей [8], В.В. Менджул та В.В. Навроцький, які визначають специфіку адвокати як інструменту демократичних перетворень [9]; В.Ф. Нестеровича, який розглядає адвокати поряд із лобіюванням та викладає конституційно-правові засади їх функціонування в Україні [10], О.І. Станкевич-Волосянчук, яка займається питаннями методів впливу у природоохоронній адвокати [11; 12]. Наявні також моніторингові публікації, присвячені аналізу гендерних та медичних прикладів застосування адвокати [6] та розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб; питань протидії корупції, зокрема, шляхом впровадження Центром політичних студій та аналітики проекту «Здійснення адвокати кампанії з імплементації нового антикорупційного законодавства органами місцевого самоврядування» [14]. Таким чином, як переконливо засвідчив проведений аналіз, проблематика «адвокати» є вкрай актуальною, однак наразі відсутні комплексні дослідження щодо специфіки застосування адвокати в територіальному розвитку.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є вплив адвокати на прийняття рішень у місцевому самоврядуванні.

Мета статті – визначити шляхи застосування адвокати в місцевому самоврядуванні.

Досягнення вказаної мети передбачає виконання таких завдань:

- з'ясувати ступінь наукової розробленості проблеми на світовому рівні;
- проаналізувати зарубіжний досвід реалізації адвокати у системі місцевого самоврядування;
- дослідити нормативно-правові засади реалізації адвокати в Україні.

Виклад основного матеріалу. Ст. 3 Конституції України визначає: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

У свою чергу, коли ми переходимо до питання місцевого самоврядування, ст. 7 Конституції визначено: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. У подальшому визначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, бути обраними тощо (ст. 37 Конституції України).

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Як впливає з результатів проведеного аналізу, в розрізі визначеного предмету дослідження потребують розв'язання такі проблеми:

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [15].

Основний комплекс проблем проявляється саме тоді, коли громадяни взяли участь у демократичних виборах, реалізували свої конституційні права, а актуальні питання життєдіяльності територіальних громад, їх мешканців, громадян України, залишаються невирішеними, відображуючи недостатню ефективність функціонування системи місцевого самоврядування, певні недоліки публічного управління на місцевому рівні та неповну закріпленість на місцевому рівні гарантій функціонування демократичних принципів, за яких життя та здоров'я людини стануть не тільки декларативними як «найвища соціальна цінність», а й реальними, за яких кожна особа буде відчувати себе захищеною в територіальних громадах України.

Як зазначається в Указі Президента України № 545/2016 від 07.12.2016 «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік визначено підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку з цим на обласні та Київську міську державні адміністрації покладається налагодження постійного зворотного зв'язку з громадськістю, зокрема експертними організаціями, діяльність яких пов'язана з реформуванням місцевого самоврядування, під час підготовки

та реалізації рішень із питань місцевого значення; організація та проведення разом з органами місцевого самоврядування конференцій, семінарів, круглих столів, що сприяють вирішенню питань місцевого значення; проведення за участю органів місцевого самоврядування роботи з актуалізації перспективних планів формування територій громад областей із метою забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів усіх суб'єктів добровільного об'єднання територіальних громад.

Застосування в Україні поняття «адвокасі», або ж «адвокація», є більше прогнозованим та закономірним процесом, ніж несподіваним. Специфіка реалізації «адвокасі» в Україні передбачає цілеспрямовані процеси впливу громадськості на управління місцевими справами задля благ людини, її розвитку та комфортного життя, розв'язання питань місцевого значення. У наведеному контексті актуалізується проблема відсутності правового механізму для реалізації такого впливу груп осіб на постійну роботу органів місцевого самоврядування, ефективного та швидкого корегування вказаної діяльності відповідно до проблем даної місцевості та забезпечення тих потреб громадськості, які для неї є актуальними.

У такому розрізі визначаємо, що доцільним є цілеспрямована побудова стратегії адвокати кампанії, що дасть змогу більш ефективно розробляти і реалізовувати план заходів, розраховувати час та інші ресурси, здійснювати моніторинг реалізованих заходів та, у разі недосягнення цілі одного з етапів, внести необхідні корективи в неефективні заходи або ж ті, які не виправдали очікуваних результатів.

У свою чергу, специфіка дії адвокати за кордоном пов'язана, в першу чергу, із залученням громадськості, розробленням програм для вирішення глобальних проблем людства, наприклад, поширення невиліковних хвороб, боротьби з інфікованими ВІЛ/СНІД та захисту прав інфікованих осіб, питання підвищення рівня освіченості певних регіонів, екологічних проблем тощо.

У результаті аналізу наукових праць, присвячених розгляду окремих сфер життєдіяльності та досліджень впрова-

дження адвокаційних процесів, доходимо висновку, що основним результатом ефективної реалізації адвокати є вирішення суспільних проблем на рівні локальної нормотворчості, а саме прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Фактично, активно розвиватися феномен «адвокати» в Україні почав із моменту здобуття нашою державою незалежності, закріплення поняття «громадянське суспільство», впровадження міжнародних просвітницьких програм, спрямованих на формування демократичної держави. Проте такий розвиток має досить стихійний характер, пов'язаний зі створенням та збільшенням кількості інститутів громадянського суспільства, розвитком соціологічних та психологічних програм управління суспільною думкою, організації громадськості в межах тих чи інших політичних рухів, програм тощо.

Вивчення адвокати в Україні на науковому рівні здебільшого можна віднайти частково в межах розгляду питань можливостей громадянського суспільства на основі наявної в Україні законодавчої бази. При цьому дослідження адвокати саме з метою використання його можливостей для здійснення управлінської діяльності та впливу на органи влади (у цьому разі – на органи місцевого самоврядування) досі не здійснено.

Зважаючи на це, маємо звернутися до терміна «адвокати», або ж «адвокація» (англійською мовою "advocacy"), яке є досі модерновим для системи публічного управління та в перекладі з англійської мови означає «пропаганда» [13], в інших джерелах «рекомендація, підтримка, аргументація, просування ідеї проекту» [4], за своїм змістом є близьким до терміна «лоббі або ж лобіювання», що активно використовується в політико-правовому полі. За результатами аналізу встановлено, що поняття «адвокати» є значно ширшим за наведені трактування та охоплює різноманітні процеси, відображає різні напрями суспільної діяльності, залежності від цього здебільшого і надаються різнопланові тлумачення цього поняття.

Цей термін походить від грецьких *ad* – «тут, у даний момент» і *voca* – закликати. Адвокати охоплює принципи роботи

багатьох організацій – обстоювання інтересів конкретної групи осіб, просування актуальних ідей або прав, лобювання окремих питань тощо [5].

Найзагальніше визначення поняття «адвокація» – це діяльність, що має на меті захист і просування прав та інтересів громадян чи окремих груп населення. На даний час адвокація є невід’ємною частиною діяльності будь-якого об’єднання громадян, громадської організації, незалежно від форми цієї організації та юридичного оформлення, оскільки, фактично завдяки масовості, є можливість передати вагомість проблематики того питання, захист якого є необхідним або ж реалізація інтересів яких є актуальною в сучасних суспільних умовах.

У цьому аспекті можна вказати, що, наприклад, Г. Кіященко схиляється до думки, що адвокати в Україні має вже свій термін – «громадянське представництво» (ГП), яке визначається нею як організовані зусилля, спрямовані на системні й незворотні зміни в довколишньому середовищі; захист і представництво інтересів іншого [8].

Головною метою адвокати є задоволення та вирішення потреб населення, фактичний розвиток території з урахуванням громадських інтересів. У свою чергу, розглядаючи мету адвокати крізь призму поставленої проблеми, маємо акцентувати саме на таких функціях адвокати під час здійснення впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування:

- розпорядча – прийняття рішень з метою організації роботи органів місцевого самоврядування з урахуванням запитів територіальної громади;

- нормотворча – формулювання в межах своєї компетенції рішень на підставі чинного законодавства з метою його удосконалення та забезпечення потреб населення на певній території;

- контролююча – нагляд за впровадженням рішень, прийнятих із метою вирішення проблем громадськості, та аналіз ефективності врегулювання необхідних відносин місцевої влади та зацікавлених осіб.

Адвокати можна вважати ефективним, якщо воно призводить до системних функ-

ціональних змін, а саме змін у нормативному регулюванні, політиці та публічному управлінні (залучення громадськості до попереднього обговорення рішень та залучення до контролю їх виконання).

У будь-якому разі, щоб зрозуміти можливості адвокати впливати на рішення, що приймаються в системі місцевого самоврядування, маємо визначити структуру адвокати та розглянути, яким же чином можливий вплив адвокати на рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування.

У кожній адвокати-кампанії необхідно визначити стратегічну мету та завдання, які можуть бути вирішені у процесі проведення кампанії. Так, якщо описати спрощену модель адвокати, маємо визначити:

1. Зацікавлену сторону, яка має на меті здійснювати цілеспрямований вплив з метою вирішення певних проблем. Вона може бути представлена як окремими громадянами, так і громадськими організаціями, профспілками та їх об’єднаннями, тобто чисельність елементів такої зацікавленої сторони не може бути обмежена. Але від цього залежить вибір інструментів для досягнення мети.

2. Орган або посадова особа, яка має відповідні повноваження в структурі органів місцевого самоврядування заради вирішення проблемних питань. Це може бути як колегіальний орган, такий як сільська, селищна, міська рада, так і одноособовий, як сільський, селищний, міський голова або староста.

3. Шляхи або інструменти, за допомогою яких буде здійснюватися законний вплив та спонукання органу/посадової особи місцевого самоврядування прийняти рішення.

Згадуючи про адвокати в місцевому самоврядуванні, окрему увагу необхідно звернути на те, що ефективною кампанія може бути тільки за умови належного її правового забезпечення, тобто використання знань щодо розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування під час обрання інструментів впливу.

Серед таких інструментів можна виділити:

1. Документальні або правові – направлення індивідуальних та колективних

звернень (заяв, скарг, пропозицій), запитів на отримання публічної інформації, проведення громадських слухань, звернення до судових органів.

2. Публічні – інтерв'ю, прес-конференції, розповсюдження інформаційних листівок, використання біг-бордів.

3. Організація масових заходів – конференції, семінари, публічні обговорення, ярмарки.

4. Проведення мирних акцій – збори, мітинги, походи, демонстрації [9].

Поряд із цим для того, щоб впливати за допомогою цих інструментів на прийняття рішень, необхідно розуміти процес формування рішення, хто може бути учасником цього процесу, які ресурси для цього потрібні та які механізми взаємодії існують між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування. Також необхідне розуміння того, чи приймається необхідне рішення колегіально або ж одноособово та які механізми роблять посадових осіб або органи місцевого самоврядування відповідальними за прийняті ними рішення.

У процесі впливу на орган або посадову особу, яка приймає рішення, розглядають також питання, на кого впливати: безпосередньо на особу, від якої залежить прийняття рішення, або ж на її оточення. Відповідно, такі впливи можуть бути й одночасними, якщо цього потребує поставлена перед адвокаті мета.

Для такого впливу важливими є правові знання про види рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, які прямо визначені в ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування»:

1. Рішення в межах своїх повноважень приймаються радою, проекти яких можуть розробляти постійні комісії або місцеві державні адміністрації. Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради. Також участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу, а також участь у підго-

товці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу, бере староста. Забезпечення функції оприлюднення проектів рішень ради відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів належить до повноважень секретаря ради.

2. Рішення в межах своїх повноважень приймаються також і виконавчими комітетами сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень, які підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. Зупинка дії цього рішення можлива у разі незгоди за розпорядженням сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) разом із внесенням цього питання на розгляд відповідної ради. Скасування рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, може бути здійснене відповідною радою.

3. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Не зупиняючись окремо на повноваженнях органів місцевого самоврядування, які прямо визначені в законі та викладені у розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в будь-якому разі під час розроблення стратегії адвокати кампанії необхідно звертатися до чинної редакції цього закону, оскільки прийняття рішення певним органом прямо пов'язане з його галузевими повноваженнями в тій чи іншій сфері.

Окрему увагу маємо приділити законодавчо закріпленим можливості певної групи осіб, які проживають на спільній території, утворюючи орган самоорганізації населення, отримати частину повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради. При цьому рада може передати органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснюючи контроль за їх виконанням. У разі необхідності задоволення потреб саме такої групи

осіб створюється за їх ініціативи потужний потенціал ефективного механізму реалізації адвокати заради досягнення їх спільної цілі шляхом отримання в своє розпорядження матеріальних ресурсів з метою їх задоволення.

Незважаючи на те, що в Україні наявна як правова база для реалізації адвокати, так і висока громадянська активність, нині залишається актуальним питання здійснення ефективного впливу громадськості на прийняття рішення в місцевому самоврядуванні, зокрема, з таких причин:

- недостатня правова освіченість населення;
- правовий нігілізм, який проявляється в ігноруванні законодавчих норм на фоні безкарності за вчинені правопорушення;
- низький рівень доходів населення, в зв'язку з чим на перший план виступає задоволення побутових потреб людини і не вистачає сил та часу на участь у громадському житті;
- бюрократична процедура розгляду проблемних питань.

Окремо варто констатувати вкрай низький рівень застосування інструментарію адвокати в Україні, незважаючи на його поширеність у світовій практиці.

Проте ефективність реалізації адвокати пов'язана з подоланням цих та багатьох інших негативних чинників і може бути забезпечена шляхом розроблення механізмів та правових процедур застосування адвокати з метою вирішення питань місцевого значення на рівні органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплення механізму реалізації адвокати на основі організаційно-правових та інших ресурсів органів місцевого самоврядування із розробленням стратегії адвокаційної кампанії та закріплення можливості її реалізації в Статуті територіальної громади.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у дослідженні *обґрунтовано* сутність феномену «адвокати» у місцевому самоврядуванні, який полягає у синкретичній єдності процесів захисту інтересів територіальних громад або їх окремих частин як суб'єктів та носіїв права на місцеве самоврядування; *з'ясовано*, що, незважаючи на значну кількість зарубіжних та вітчизняних публікацій, присвячених адвокації,

адвокати як інструмент впливу на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не перебувала предметом спеціального комплексного дослідження; *досліджено* нормативно-правові засади реалізації адвокати в Україні, які складаються з Конституції та Законів України, та *визначено* необхідність розроблення локальних нормативно-правових актів, що спроможні забезпечити більш ефективне використання адвокаційного потенціалу територіальної громади.

Список використаної літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про об'єднання громадян : Закон України № 2460-XII від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 1045-XIV від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Адвокація в бібліотеці: методико-інформаційні рекомендації / [уклад. Н.Я. Патенко]; Київська обласна бібліотека для юнацтва. – К., 2014. – 28 с.
5. Барабаш С.І. Адвокація бібліотек: мета, структура, основні напрямки діяльності / С.І. Барабаш // Вісник ХДАК. – 2011. – Випуск 34.
6. Гендерні аспекти здоров'я чоловіків в Україні: посібник з адвокації // Фонд народонаселення ООН. – К.: UNFPA, 2006. – 144 с.
7. Загуменна В.В. Адвокація: представлення інтересів бібліотек: посіб. для тренерів за прог. підвищ. кваліфікації / В.В. Загуменна ; Укр. бібл. асоц., Нац. акад. кер. кадрів культури і мистец., Центр безперерв. інформ.-бібл. освіти, Голов. тренінг. центр для бібліотекарів. – К. : Самміт-Книга, 2012. – 59 с.
8. Кіященко Г.В. Адвокація : практичний посібник / Г.В. Кіященко. – К. : Ресурсний центр ГУРТ, 2009. – 100 с.
9. Навроцький В.В., Менджул М.В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень / В.В. Навроцький, М.В. Менджул. – Ужгород: Видавництво Олександри Гаркуші, 2011. – 66 с.
10. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів /

- В.Ф. Нестерович // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 15–22.
11. Станкевич О.І. Природоохоронна адвокатура: теорія і практика на прикладах: практ. посіб. / О.І. Станкевич, Н.О. Дерев'янченко; Регіон. молодіж. екол. об'єднання «Екосфера». – Ужгород: 2007. – 79 с.
 12. Станкевич-Волосянчук О.І. Адвокатура як метод впливу: практ. посіб. / О.І. Станкевич-Волосянчук; РМОО «Екосфера». – Ужгород: Бреза А. Е., 2014. – 79 с.
 13. Advocacy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://translate.google.ru/#en/uk/advocacy>.
 14. Здійснення адвокати кампанії з імплементації нового антикорупційного законодавства органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cpsa.org.ua/proekty/zdijsnennya-advokasi-kampaniji-z-implementatsiji-novoho-antykorrupsijnoho-zakonodavstva-orhanamy-mistsevoho-samovryaduvannya/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=zdijsnennya-advokasi-kampaniji-z-implementatsiji-novoho-antykorrupsijnoho-zakonodavstva-orhanamy-mistsevoho-samovryaduvannya.
 15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
 16. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України № 545/2016 від 07.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5452016-20846>.

Назаренко Д. Л. Адвокаси как инструмент принятия решений в местном самоуправлении

Статья посвящена актуальной для развития современного местного самоуправления проблеме привлечения общественности к участию в принятии решений органами местного самоуправления. Автор исследует термин «адвокаси», его применение и использование как механизма привлечения территориальной общины для удовлетворения собственных нужд развития, популяризация адвокатских практик в зарубежных и отечественных публикациях. В исследовании этой проблемы и разработке нормативно-правовой аргументации использования адвокатского потенциала территориальной общины усматривается инновационный продукт развития местного самоуправления, что является одним из приоритетов развития государства на 2017 год в соответствии с Указом Президента Украины № 545/2016 от 07.12.2016 «О первоочередных мероприятиях по развитию местного самоуправления в Украине на 2017 год».

Ключевые слова: адвокаты, территориальная община, местное самоуправление, общественность, решения, решение проблем местного самоуправления.

Nazarenko D. The Advocacy as the Deciding Way in Local Self-Government

The paper focuses on the problem of the development of modern local self-government in civil engagement to consider the decision. The "advocacy" notion is examined by the author as well as its usage in civil engagement in terms of personal needs development, legal practice popularization in foreign and state publications. The innovative development of local self-government, which is a priority of the state development in 2017 according to the Presidential Decree of Ukraine № 545/2016 dated from 07.12.2016 "On urgent measures of local self-government development in Ukraine for 2017", is taken into account.

Key words: advocacy, local community, local self-government, publicity, deciding, solving of local problems.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 342.8

О. Ю. Васильченко

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИБОРИ ЯК ЕЛЕМЕНТ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА

В статті розглянуто вибори як елемент формування моделі народного представництва. Акцентовано увагу на тому, що вибори – це спосіб здійснення суспільством представництва різних груп населення. Висвітлено функції виборів як елемента народного представництва. Вказано, що вибори є універсальним суспільним інститутом, що виконує інтегративну функцію в різних сферах життєдіяльності. Зазначено на необхідності відповідності виборчої системи критерію доступності для виборців. Запропоновано систему принципів народного представництва, що виражається у функціонуванні виборчої системи.

Ключові слова: народне представництво, вибори, принципи, функції, суспільство, виборець.

Постановка проблеми. Вибори є конституційним інструментом формування та оновлення влади. Участь громадян у виборчому процесі забезпечує умови легітимності влади. У результаті народного волевиявлення з'ясовується рівень довіри громадян до політичних сил загалом чи конкретних політиків зокрема.

Вибори є інструментом досягнення влади, забезпечуючи при цьому реалізацію народного представництва у колегіальному органі.

Останнім часом до реформування як виборчої системи, так і виборчого виборчого процесу звернено чимало уваги. Об'єктивно, що реалізація реформ повинна бути здійснена на основі чіткого усвідомлення предмету реформування. Тому виникла потреба розгляду суті виборів як елемента народного представництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика народного представництва та виборів була предметом наукових інтересів представників різних наукових шкіл. Вивченню даної теми приділяли свою увагу такі вчені, як: Л.В. Го-

нюкова, В.А. Гошовська, І.О. Дегтярьова, Н.В. Заяць, І.О. Костицька, Н.Р. Нижник, Л.І. Ніконова, Л.М. Новак-Каляєва, А.П. Савков, С.М. Серьогін, Б.М. Чичерін та інші. Проте, можна зауважити, що на сьогоднішній день не було окремо розглянуто вибори саме як елемент народного представництва. Таким чином, аналіз розглядуваної проблеми свідчить про те, що ступінь її наукового опрацювання недостатній, потребує комплексного підходу й більш ґрунтового вивчення.

Формулювання цілей статті. У межах даної статті буде здійснено розгляд виборів як елемента народного представництва, встановлені функції та принципи виборів та встановлено необхідність відповідності виборчої системи критерію доступності для виборців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прийнято вважати, що визначальними обставинами формування моделі народного представництва будь-якої країни, в тому числі й України, є: а) загальні засади суспільного розвитку, процеси модернізації суспільства, його функціонування як системного цілого, де менталітету та заснованій на ньому правосвідомості, як

безпосередньому джерелу правопорядку та всіх правових явищ, належить визначальне місце; б) моделі формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування як законодавчо унормований процес, в межах якого політична воля народу безпосередньо перетворюється у владні політичні структури і державний механізм отримує необхідну демократичну легітимізацію; г) технології організації і проведення виборів та референдумів; ґ) правова політика держави [1, 11; 5, 7; 6, 103].

Демократичні зміни в Україні свідчать про те, що в процесі утвердження народного представництва одна з визначальних ролей належить виборчим системам. Як стверджує А. Лейпхарт, виборча система постає фундаментальним елементом представницької демократії [7, 95].

Вільні вибори є інститутом безпосередньої демократії, а також обов'язковим атрибутом представницької демократії, що забезпечує участь народу, громадян у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування і заміщення деяких посад в державі. Вони залишаються найбільш поширеним інститутом прямого народовладдя, є актом волевиявлення (самоврядування) народу, за допомогою якого формуються колегіальні органи публічної влади, – державні інституції (парламент, глава держави) і органи місцевого самоврядування (представницькі, голови місцевого самоврядування та ін.).

Вибори, як один із способів встановлення представницького народовладдя, призводять до безпосереднього (шляхом прямого волевиявлення народу) вираження політичної волі народу в органі публічної влади (його кадровому складі), виступаючи таким чином механізмом формування представницького органу публічної влади, який пов'язаний з народом і є інститутом представницької демократії.

Вибори є не лише формою реалізації ідей представницької демократії і способом формування представницьких органів, а й виступають у ролі однієї з визначальних характеристик природи самого народного представництва [12, 57].

Саме через таку властивість, як виборність, органи народного представництва набувають такої якості, як представницькість. Характер виборчої системи безпосередньо зумовлює основні характеристики системи представницької. Демократичне обрання депутатів дозволяє громадянам виразити свою пов'язаність з представницькими установами, сприяє встановленню безпосереднього зв'язку між народними представниками і виборцями. Виборність визначає особливе місце представницьких органів влади серед інших установ, їх тісний зв'язок із суспільством.

Вибори – це конституційно-правовий спосіб (засіб, інструмент), за допомогою якого суспільство формує владу, здійснює представництво інтересів різних груп населення. Оскільки волею народу здійснюється конституювання і відтворення органів влади (передусім представницьких), вибори справедливо характеризуються як вид установчої влади. Значення виборів в механізмі народовладдя полягає в тому, що акт виборів є дієвим інструментом втілення народного суверенітету. Призначення акту виборів – в довірчому делегуванні окремих частин народного суверенітету, носієм якого є кожен громадянин, обраним представникам. Оскільки у виборах беруть участь громадяни різних національностей, то акти виборів в Україні виступають одночасно і формою національного суверенітету. Завдяки виборам досягаються легітимність, стабільність і спадкоємність державної влади. Результатом їх проведення є створення загальнонародного і разом з тим загальнодержавного представницького органу влади [10, с. 52]. Вибори забезпечують виявлення інтересів різних соціальних груп, мирний перехід державної влади від одних виборних представників суспільства до інших на основі вільного волевиявлення виборців [2, 117]. Тим самим криза конкретного уряду і його курсу не призводить до відторгнення громадянами всього конституційного ладу, не веде до дестабілізації політичної системи, інститутів державної влади, не переростає в намагання зруйнувати існуючий політичний лад [8, 71]. Таким чином, вільні вибори забезпечують активну фактичну та постійну політичну і

юридичну участь населення (громадян) у вирішенні всіх важливих питань в державі.

Важливим елементом права громадян на народне представництво є їх право на демократичну виборчу систему. Демократичні вибори, як умова реалізації права на народне представництво, – це також гарантоване право громадян на вільне волевиявлення та достовірні результати виборів.

Вибори виконують наступні функції: а) інструментальну, оскільки є важливим інструментом реалізації народного та національного суверенітету; б) легітимації влади представницького органу в межах його конституційної компетенції, стабілізації політичної системи в Україні; в) створення функціонуючої представницької системи. Вибори до органів влади створюють відносини представництва громадян у цих органах і дають їм змогу впливати на діяльність цих органів. Представницька система влади, впливаючи на суспільство, модифікує його відповідно до інтегральних інтересів представників його соціальних груп, і так забезпечує процес суспільного розвитку; г) артикуляції, агрегації та представництва різнобічних інтересів населення. У період виборів створюються найсприятливіші можливості для усвідомлення громадянами своїх інтересів і включення їх у виборчі програми партій та окремих депутатів. Під час виборів, прагнучи одержати масову підтримку, депутати та їх довірені особи особливо сприйнятливі до запитів і побажань населення. У виборчих платформах інтереси артикулюються, одержують чітке формулювання й агрегуються, усереднюються, набувають несуперечливої, придатної для реалізації форми; ґ) мобілізації виборчого корпусу на вирішення актуальних проблем державотворення і суспільних завдань. Роз'яснюючи громадянам свої програми, переконуючи їх в необхідності прийняття та підтримання відповідних політичних цінностей і цілей, вказуючи на шляхи їх реалізації, партії й окремі депутати мобілізують громадян на важливі для країни політичні дії; д) забезпечення ефективної дії державного механізму; е) контролю, оскільки в результаті виборів діє контроль народу над представницьким органом, насамперед, через формування

та вираження громадської думки. Більше того, вибори надають виборцям змогу регулярно змінювати склад органів влади, коригувати політичний курс. В результаті виборів створюється і найважливіший інститут контролю за урядом – парламент, а також оформляється опозиція, яка стежить за дотриманням Конституції і законів України. Парламентський контроль спирається як на власні права, судові інстанції, так і безпосередньо на думку виборців; є) адекватного відображення думки і волі громадян, забезпечення представництва в парламенті України основних соціальних груп; ж) комунікативну, яка проявляється в розширенні зв'язків між інститутами влади і громадянами. В ході виборчого процесу кандидати регулярно зустрічаються з громадянами, вислуховують їх думки і прохання, вносять корективи у свої виборчі платформи. Вибори – найважливіший канал зворотних зв'язків між громадянами і владою. Від їх дієвості суттєво залежить характер відносин між керівниками держави і населенням, виникнення довіри чи недовіри, політичної участі чи відчуження, підтримки чи боротьби; з) політичної соціалізації населення, розвитку його політичної свідомості і політичної участі, тому що в процесі виборчої кампанії громадяни особливо інтенсивно засвоюють політичні цінності й норми, набувають політичних навичок і досвіду, переглядають чи уточнюють свої політичні позиції. Вибори, таким чином, виступають механізмом політичного розвитку суспільства; и) рекрутування політичної еліти, що означає в даному випадку – висування політичних лідерів та формування органів державної влади. Вибори – найважливіший канал входження громадян до складу політичної еліти, здійснення політичної кар'єри. В результаті виборів оновлюється склад керуючої і опозиційної еліт, змінюється політична вага політичних партій та їх представників; і) перекладу політичних конфліктів у русло їх інституційованого мирного врегулювання. Вибори дозволяють відкрито і привселюдно представити суперечливі інтереси, цінності й ідеї на суд народної думки, визначити реальну підтримку позицій тієї чи іншої сторони конфлікту, за допомогою авторитету громадської думки

і державних інститутів переконати конфліктуючих відмовитися від найрадикальніших вимог і незаконних форм боротьби, пом'якшити свою позицію, шукати компроміси і рішення, прийнятні для більшості; і) соціального компромісу, оскільки в результаті парламентських виборів відбувається процес узгодження політичних програм різних політичних сил суспільства; й) інтеграції різних думок і формування загальної політичної волі. Плюралізм сучасного суспільства має свої межі. Щоб не призвести до анархії, хаосу і гострих руйнівних конфліктів, він має потребу в державному регулюванні, що відображає загальні цінності й інтереси громадян. За допомогою виборів забезпечується об'єднання більшості громадян навколо відповідної політичної платформи і лідерів, які її представляють, формується домінуюча в державі політична воля. Вираження цієї волі забезпечує урядові авторитет і підтримку, а це підвищує його дієздатність; к) конституювання ефективної опозиції та її підготовки до виконання функцій політичного керівництва. Ефективність опозиції передбачає виконання нею функцій критики і контролю за урядом, а також її здатність вести альтернативну політику. Вибори, спонукаючи різні політичні сили до відкритого зіставлення своїх програм, до компромісів і коаліцій, сприяють консолідації опозиції. Крім того, маючи надію бути представленою в результаті виборів у парламенті або очолити уряд, опозиція готується до відповідального і компетентного керівництва державою після приходу до влади; л) генерування оновлення суспільства за допомогою конкурентної боротьби альтернативних політичних програм. Вибори надають можливість різним політичним силам представити власне бачення суспільних проблем і висунути програми, як їх розв'язати. Відповідно стимулюється пошук оптимальних шляхів розвитку, забезпечується конкурентний вибір політичних цінностей і альтернатив, створюються сприятливі можливості для подолання неефективної політики і утвердження нових ідей і політичних платформ [11, 66; 8 88–89].

Таким чином, можна говорити про вибори як про універсальний суспільний ін-

ститут, що виконує інтегративну функцію в різних сферах життєдіяльності. В такому розумінні можна розглядати вибори, як соціальний механізм, завдяки якому виникає влада, реалізується сутність громадянського суспільства, формуються політичні еліти, відбувається процес соціалізації особистості, здійснюється контроль і регулювання влади з боку громадян, фіксуються суспільні настрої.

Відповідно до вищезазначених функцій, ефективна виборча система має відповідати такому критерію як доступність для виборців. Виборець повинен розуміти як процедуру голосування, так і процедуру підрахунку голосів та встановлення результатів виборів; ефективно представництво партіями політичних симпатій своїх виборців; значущість голосів виборців. Виборець має бути впевнений у тому, що його голос вплине на розстановку сил у виборному органі влади; сприяння створенню стабільного та ефективного уряду. Кількість політичних партій, представлених в органі влади, має бути обмеженою настільки, щоб дозволити сформувати дієздатну парламентську більшість [4].

На реалізацію функцій виборів впливають: а) якість законодавчих актів, які регулюють вибори; б) наявність або відсутність сталих демократичних традицій проведення виборів; в) характер політичного режиму, за якого відбуваються вибори; г) рівень правової культури громадян, організаторів виборів, всіх суб'єктів виборчого процесу [11, 67].

Демократична система народного представництва спирається на такі найважливіші принципи, як законність, загальність, таємність волевиявлення, добровільність участі громадян в процесі формування представницьких органів, особистість виборчого права [9, 601], гласність, періодичність і обов'язковість публічних виборів. Ч. 1 ст. 71 Конституції України передбачає, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [3]. Проведення виборів на основі демократичних принципів забезпечує представницький характер органів влади, тобто представництво в їх

діяльності різних інтересів громадян, формування депутатського корпусу з максимальною відповідністю волі виборців. Порушення принципів виборчого права, як і їх неналежне гарантування, зумовлює обмеження прав громадян вільно обирати та бути обраними в органи народного представництва і, в результаті, призводить до викривлення представницького характеру цих органів.

Запропонована система принципів народного представництва, що виражається у функціонуванні виборчої системи, дозволяє більш комплексно враховувати взаємозв'язок процесів формування та діяльності представницьких органів, спираючись на цінності конституційної законності та демократії.

Порушення принципів свободи, чесності, відкритості формування народного представництва формує недовір'я громадян до влади, викликає протестні рухи, сприяє провокаціям, що за певних обставин може дестабілізувати обстановку в країні.

Основними напрямками діяльності щодо правового забезпечення народного представництва слід вважати: 1) використання та розширення в нормативній правовій базі всіх рівнів засобів протидії чинникам, які є похідними від основної загрози безпеці народного представництва – порушенням принципів свободи волевиявлення народу, справедливості виборчого процесу (підкупам виборців, використанню адміністративного ресурсу, фальсифікації підсумків голосування та результатів виборів); 2) посилення заходів адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення проти виборчого законодавства; 3) вжиття заходів стосовно розширення контролю з боку громадянського суспільства, іноземних спостерігачів і представників міжнародних організацій за виборчим процесом.

Правова та політична практика формування органів народного представництва і їх інституціоналізація базуються на певних критеріях, найважливішими з яких виступають принципи народовладдя і самоврядування народу, розроблена низка політико-правових норм, що регулюють порядок надання і обсяг виборчих прав, процедуру виборів, визначення і обнародування ре-

зультатів голосування, механізм формування представницьких органів відповідно до волевиявлення народу. Це дозволяє уникнути невизначеності в оцінці виборів, виключити ситуації, в яких порушується презумпція законності, коли прогалини в законодавстві можуть призводити до стихійних політичних акцій і протестів.

Таким чином, особливість інституту виборів в системі народного представництва полягає в тому, що він включає сутнісні елементи громадянського суспільства, завдяки чому забезпечується безпосередня участь громадян у формуванні влади, представлення інтересів різних груп населення та надання легітимності владі.

Список використаної літератури:

1. Гавриленко І.М. Соціальний розвиток : навч. посіб. / І.М. Гавриленко, П.В. Мельник, М.П. Недюха. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 483 с.
2. Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 326 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 367; Офіційний вісник України. – 2013. – № 78. – Ст. 2895; Офіційний вісник України. – 2014. – № 19. – Ст. 583.
4. Макаров Г. Шляхи вдосконалення виборчої системи України [Електронний ресурс] / Г. Макаров. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juni08/8.htm>.
5. Манько О.Є. Конституційно-правові основи форми державного правління в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.Є. Манько; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. 2012. – 16 с.
6. Недюха М.П. Виборча система України: оптимальний варіант для України? / М.П. Недюха // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : Матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 101–106.

7. Політологічний словник : навч. посіб. / за ред. М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 79 с.
8. Політологія : навч.-метод. комплекс / Кирилюк Ф.М., Конверський А.Є., Білик В.Ф. ; за ред. Ф.М. Кирилюка. – К. : Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004. – 697 с.
9. Правознавство : підруч. / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін. ; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. – К. : КНЕУ, 2003. – 767 с.
10. Теорія держави і права : навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. : За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
11. Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект) / О.Ю. Тодика. – Х. : Факт, 2003. – 147 с.
12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

Васильченко О. Ю. Выборы как элемент народного представительства

В статье рассмотрены выборы как элемент формирования модели народного представительства. Акцентируется внимание на том, что выборы - это способ осуществления обществом представительства различных групп населения. Освещены функции выборов как элемента народного представительства. Указано, что выборы являются универсальным общественным институтом, выполняет интегрирующую функцию в различных сферах жизнедеятельности. Указано на необходимость соответствия избирательной системы критерия доступности для избирателей. Предложена система принципов народного представительства, выражается в функционировании избирательной системы.

Ключевые слова: народное представительство, выборы, принципы, функции, общество, избиратель.

Vasylchenko O. Yu. Elections as an element of people's representation

The article considers elections as an element of the formation of the model of people's representation. Attention is focused on the fact that elections are a way of the representation by the society of various groups of the population. The functions of elections as an element of people's representation are highlighted. It is indicated that elections are a universal public institution, performs an integrating function in various spheres of life. It is pointed out that the electoral system must meet the criterion of accessibility for voters. A system of principles for popular representation is proposed, expressed in the functioning of the electoral system.

Key words: people's representation, elections, principles, functions, society, voter.

М. В. Коновалова

кандидат наук з державного управління,
викладач кафедри соціальної політики
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ МОЛОДІЖНОЇ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена теоретико-прикладному розгляду питання організації проектною діяльності молоді. Визначено складові частини проектною діяльності молоді та роль органів державної влади і вищих навчальних закладів у масштабуванні та підвищенні ефективності результатів реалізації молодіжних соціальних проектів.

Ключові слова: соціальна політика, молодь, організаційно-управлінські складники, проектна діяльність, таймінг, командна робота, лідерські якості.

Постановка проблеми. Сучасні суспільні процеси різко змінили соціальне, матеріальне і політичне становище молоді. Останнім часом загострилося чимало молодіжних проблем, серед яких найголовніші: низький рівень життя, безробіття і значна економічна та соціальна залежність від батьків; шлюбно-сімейні; низька народжуваність – рівень народжуваності не забезпечує відтворення поколінь; матеріальна незабезпеченість, відсутність ресурсів для поліпшення житлових умов; поганий стан здоров'я і зростання рівня соціальних відхилень; втрата ідеалів, соціальної перспективи, життєвого оптимізму.

У Державній цільовій соціальній програмі «Молодь України» на 2016–2020 рр. зазначаються такі проблеми серед молоді: доволі низька участь молоді у суспільно-політичному житті держави і формуванні політики з питань, що впливають на її життя, розвиток та вирішення нагальних проблем. Тільки 5% молодих людей брали участь в обговоренні законопроектів на державному або місцевому рівні.

Вирішення соціальних наслідків молодіжних проблем є безперечним пріоритетом державної соціальної політики. Нині молодіжною політикою опікуються як Міністерство освіти України, так і Міністерство молоді і спорту. Обидва органи активно впроваджують інноваційні зміни задля сталого розвитку суспільства і, перш за все, покращення становища мо-

лоді в Україні. Серед основних трендів такої роботи варто виокремити поширення серед ВНЗ та молодіжних ГО грантів з метою впровадження молодіжних проектів, а також сприяння розвитку молодіжного підприємництва в країні. Такі підходи вимагають спільної скоординованої роботи державних органів управління та ВНЗ у напрямі формування в молоді організаційно-управлінських компетенцій проектною діяльності, що є актуальною темою дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Складові частини процеси технології організаційного проектування, експериментального і реалізаційного моделювання, проблеми та особливості управління проектами досліджували Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Буркова, Т. Давиденко, Є. Куркін, Д. Новікова, Т. Шамова.

Міждисциплінарний контекст дослідження проектування як феномену соціальної та освітньої діяльності репрезентує: методологічні засади проектування як виду діяльності (М. Азимов, В. Гаспарський, Е. Куркін та ін.); загальнотеоретичні аспекти проектування в освітній галузі (Л. Байбородова, В. Лодатко та ін.); загальні принципи педагогічного проектування і діяльнісний підхід до його реалізації (Т. Волобуєва, Ю. Громико, М. Коляда, А. Цимбалару та ін.); навички проектування як підсистему педагогічних новостворень майбутнього фахівця в системі його професійної підготовки (В. Костіна,

М. Лепський, Є. Павлютенков, Н. Плахотнюк, Г. Романова, О. Спірін, О. Солом'яний, Т. Шиян та ін.).

Мета статті – виявити основні організаційно-управлінські складники проектної діяльності молоді задля успішної реалізації соціальних проектів та зрештою – стабільного соціального розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. Проектну діяльність варто розглядати через призму менеджменту. У широкому розумінні менеджмент є наукою і мистецтвом перемагати, досягати поставлених цілей, використовуючи працю, мотиви поведінки та інтелект людей. Отже, йдеться про цілеспрямований вплив на людей із метою перетворення неорганізованих елементів на ефективну і продуктивну силу. Менеджмент можна визначати також як вид діяльності з керування організаційним й управлінським людьми в різноманітних організаціях.

Якщо звернутися до формули організаційного процесу О. Богданова, який розглядає менеджмент як сукупність організації зовнішніх сил природи, людських сил, досвіду, менеджмент проектів варто розуміти як управління взаємодією складників організаційного процесу – стратегії, праці, досвіду, інтелекту, мотивів поведінки людей – у проектуванні як сфері людської діяльності [1].

Проект – це набір гіпотез-моделей, що описують майбутні стійкі стани соціального організму, більш відповідні умовам соціального довкілля, що змінилося. На думку Є. Куркіна, проектування є керованою діяльністю з прогностичного планування майбутнього стану об'єкта управління [2, с. 150]. Якщо модельні гіпотези, план та засоби реалізації проекту виявляться правильними, довкілля саме спонукатиме і стимулюватиме систему до досягнення стабільності в умовах нового стану [2, с. 159]. Ступінь ризикованості реалізації проекту зростає зі збільшенням кількості неповної чи неправильної інформації про вихідне становище середовища (структура, параметри) та критеріїв відбору, правил, принципів, закономірностей функціонування стійких структур. Тому проектуванню мають передувати діагностика вихідного стану організму через збір і аналіз інформації, прогнозу-

вання проблеми через виявлення дійсних протиріч функціонування об'єкта проектування, програмування його розвитку на основі узагальнення результатів діагностики.

Основним критерієм для проекту є критерій можливості реалізації. Тобто в процесі проектування важливими постають характеристики умов і контексту, в яких певний проект може бути реалізовано. Життєвий цикл управління проектом передбачає такі етапи: 1) стартовий етап: формулювання назви проекту, прогнозування проблеми, на вирішення якої буде спрямовано проект, формулювання цілей, визначення сподівань щодо результатів проекту, критеріїв відбору учасників проекту, складання загального плану робіт; 2) етап підготовки: формулювання конкретних завдань, термінів, мобілізація підтримки (спонсори, адресні групи), складання бюджету проекту, проведення необхідних тренінгів з виконавцями, розподіл між ними завдань, повноважень та ресурсів, попередня анонсація проекту; 3) етап реалізації: створення комунікаційної мережі, системи збору інформації, керівництво процесом виконання робіт, створення механізму контролю графіку робіт і бюджету проекту; 4) етап завершення: аналіз і оцінка основних результатів проекту, його ефективності, підсумкового звіту, здійснення заходів щодо поширення проекту.

Сутність студентської проектної діяльності зумовлена особистісно-психологічними особливостями молоді. На етапі старту молоді досить легко знайти проблемну ситуацію чи інноваційну ідею. Але подальші етапи можуть викликати певні труднощі і вимагають чіткої та кропіткої роботи.

Вирішення питань залучення студентів до розроблення та реалізації соціальних проектів потребують розроблення та впровадження ефективних форм роботи, які активізують молодь до участі у вирішенні актуальних проблем у суспільстві, розвивають молодіжну ініціативу, розвивають у молоді готовність брати участь і відповідати за вирішення таких проблем.

Варто виокремити основні організаційно-управлінські складники проектної діяльності, які важливо актуалізувати під час роботи зі студентами.

Таймінг (тайм-менеджмент). В умовах постійного збільшення обсягу інформаційно-аналітичної діяльності та загострення економічно-соціальних негараздів відбувається збільшення навантаження на кожного студента. Саме це стає головним приводом для впровадження методів тайм-менеджменту в роботі студентських груп, метою яких є оптимізація використання їх командного та особистісного часу та ефективного вирішення соціальних завдань.

Серед широкого спектру технологій управління часом для проектної діяльності варто звернути увагу студентів на мережеве планування. Мережевий метод планування заснований на побудові мережевої моделі як форми представлення інформації про керований комплекс робіт. *Мережевий метод* передбачає встановлення послідовності виконання пакетів робіт, побудову графічної схеми даної послідовності, розрахунок часових параметрів проекту і його елементів. Мережева модель – це форма графічного відображення змісту, тривалості та послідовності виконання заходів щодо реалізації планів будь-якого характеру і призначення, а також потреб в економічних ресурсах. На відміну від простих лінійних графіків і табличних розрахунків, мережеві методи планування дають змогу розробляти та оптимізувати розвиток складних проектних систем в аспекті їх довгострокового використання.

Командна робота. Під час впровадження молодіжних проектів важливо організувати командну роботу. Команда – це спеціально підібрана група людей із метою об'єднання їхніх зусиль, спрямованих на розв'язання проблемної ситуації чи спільне виконання важливого завдання. Обираючи методи командної роботи, заради реалізації молодіжних проектів краще зважати на концепцію комунікаційного керівництва, яка орієнтується на повноцінний розвиток колективних форм організації роботи. Створюються необхідні умови для колективного прийняття рішень і спільного виконання важливих завдань. Керівник володіє навичками створення та організації ефективної роботи команди. Адже молодь під час реалізації проектів

активно прагне не лише брати участь, а й до самореалізації, самоствердження.

Лідерські якості. Формальним лідером у молодіжному проектуванні, особливо на базі ВНЗ, виступає керівник проекту – викладач. Але важливо формувати лідерські якості в студентів з метою поєднання формального і неформального лідерства та для впровадження інструментарію делегування повноважень. Тому колективні форми роботи мають допомогти розвинути студентську ініціативу та навички учасників проектів заради активізації інших представників студентської громади для участі у проектній діяльності. Важливо використовувати на практичних заняттях методи групових завдань, командно-ігрові роботи.

Серед інструментів, що забезпечують формування гнучкої, здатної реагувати на зміни команди та лідера, необхідно виокремити *визначення інноваційних ролей, комунікацію, взаємодію та співпрацю, розширення повноважень.*

Під час організації конкретної проектної діяльності в межах конкретної ланки організаційно-управлінської системи варто пам'ятати, що сприяння розвитку творчого середовища, як не парадоксально, може обернутися низьким рівнем творчої діяльності. Це пояснюється тим, що дійсна інновація передбачає також і інновацію в плані власного впровадження та поширення, а це часто вимагає додаткових навичок і знань. Сформована практика управління тут передбачає чіткий розподіл функцій між виконавцями проекту і централізовану координацію їх роботи. Відповідно, важливо означити інноваційні ролі у проекті. У складі має функціонувати інноваційна команда, яка б координувала творчу діяльність і під час розробки проекту чи програми ідентифікувала новаторів, тобто людей, які здатні до інновацій. Ця команда може виступати як сполучна ланка з іншими установами та координувати обмін досвідом, ідеями та стратегіями. Залежно від потреб і призначення розмір команди може варіюватись від кількох людей до відділу, її діяльність може бути поєднана з іншою роботою чи фокусуватися виключно на інноваційних процесах.

Важливого значення для організаційно-управлінської структури набуває на-

лагодження ефективної, відкритої, прозорої, заснованої на довірі комунікації між координаторами і виконавцями проекту. Одним із механізмів такої комунікації прийнято вважати політику «відкритих дверей», яка охоплює широкий спектр як формальних, так і неформальних форм інформаційно-комунікативної взаємодії керівника і підлеглих. Сучасна система ВНЗ включає такі види комунікації: ієрархічна комунікація (вертикальна комунікація між студентами та керівництвом ВНЗ); координаційна комунікація (горизонтальна комунікація між студентами); зовнішня комунікація (між студентами та викладачами). Ієрархічна комунікація не передбачає прямого зв'язку керівника з усіма його підлеглими, що може стати суттєвою перешкодою на шляху реалізації проекту. Звичайно, керівник проекту часто не може постійно спілкуватися з усіма учасниками, але встановлення годин «відкритих дверей» або створення скриньки «ідей і пропозицій» можуть істотно сприяти формуванню творчого потенціалу кожного студента.

Організація проектної діяльності неможлива без прийняття керівником моделі «відкритих інновацій». Ця модель, згідно з Г. Чесбро, передбачає, що організація відкрита для різного роду нововведень, які винаходяться за її межами [3, с. 96]. Іншими словами, організації рекомендується розвивати культуру, що дає змогу повною мірою використовувати досвід приватних, державних, неурядових організацій, університетів чи клієнтів.

Модель «відкритих інновацій» досить актуальна в межах університетської освіти, яка охоплює велику кількість факультетів, кафедр та відділів. Вільний доступ до інформації, обмін інноваційними ідеями між такою кількістю ВНЗ можуть підвищувати ефективність проектної діяльності.

Першим кроком на шляху практичної реалізації моделі «відкритих інновацій» у системі університетської освіти може бути, по-перше, створення інтернет-ресурсу «Проектна діяльність», присвяченого різним аспектам проектної діяльності. За його допомогою управлінці проектною діяльністю змогли б обмінюватися інноваційними ідеями, проектами, в режимі ре-

ального часу спільно вирішувати нагальні проблеми реалізації молодіжних проектів. Контент ресурсу має відображати всю корисну інформацію проектної діяльності: теорію та механізми забезпечення розвитку проектів, результати міжнародних та вітчизняних досліджень у сфері управління проектами. Мета сайту – стимулювати нові ідеї, творчий потенціал молоді.

Поняття «розширення повноважень» використовується у функціональній структурі організації проектів. Розширення повноважень виконавців визначається як менеджеріальний підхід до управління протягом останніх 30 років. Тут мова йде не про примус співробітників (студентів) діяти, як вважає за потрібне керівник, а про можливість використати знання та навички співробітників. На думку канадської дослідниці в сфері управління Е. Глор, розширення повноважень може бути досягнуто трьома різними способами, за допомогою делегування повноважень, психологічних аспектів розширення повноважень та поділу влади [4, с. 28]. З точки зору зв'язку понять «розширення повноважень» і «делегування» останнє розуміється як процес, за допомогою якого керівник або менеджер розділяє свою владу з підлеглими. Разом із тим, як зазначає Е. Глор, часто метою розширення повноважень є не взаємна вигода, а корислива стратегія керівника, що впливає з недовіри до співробітників. Тому можна стверджувати, що делегування не обов'язково призводить до розширення повноважень. Часто відбувається «навантаження» співробітників роботою і відповідальністю, хоча основою розширення повноважень є досвід підлеглих, їх ідеї та пропозиції. Психологічні аспекти розширення повноважень охоплюють особистий вибір та перспективу. Якщо делегування повноважень і психологічні підходи до розширення повноважень підкреслюють власні інтереси студентів, поділ влади підкреслює процеси і відносини в організації загалом. Поняття «влада» дає змогу розглядати розширення повноважень співробітників не тільки на індивідуальному рівні делегування та психології, а й на рівні організації і прийняття рішень в організації. Розширення повноважень є потужним мотиваційним засобом. Питання мотивації молоді завжди знаходиться у цен-

трі уваги, адже матеріальна мотивація не є основною у такому разі. Поняття «влада», «управління», «розширення повноважень» є внутрішньою потребою кожної людини. Необхідність внутрішньої самовизначеності та особистої самодостатності забезпечується відчуттям влади. З цієї точки зору влада є засобом мотивації людини. Розширення повноважень як надання влади мотивує учасника проекту шляхом підвищення почуття особистої ефективності і створення «внутрішньої мотивації».

Важко точно визначити конкретні результати розширення повноважень молодих фахівців. За твердженням західних вчених, позитивні результати включають:

- більше ініціативи і наполегливості у вирішенні задач;
- очікування самоефективності;
- покращення морального клімату в організації;
- розуміння персоналом того, який внесок їх робота здійснює у відомчі та галузеві стратегії;
- підвищення продуктивності праці;
- підвищення задоволеності роботою;
- низька плинність кадрів [5, с. 84].

Делегування керівником організації частини своїх повноважень членам своєї команди, зокрема і шляхом залучення їх до прийняття рішень, обміну думок з ними й уваги до їхніх ідей є умовою розвитку інноваційної культури, а також фактором підвищення творчого потенціалу співробітників і залучення молодих фахівців.

Усі вищезазначені інструменти через втілення в конкретні дії керівника проекту, організаційну стратегію та структуру опосередковано передбачають формування сприятливої командної роботи, що трансформується в ефективний соціальний проект.

Висновки та пропозиції. Нині вітчизняні державні, недержавні, міжнародні фонди та благодійні фонди інших країн надають можливість молоді України впроваджувати зміни в соціальну сферу,

розвивати власний бізнес, покращувати власне соціально-економічне становище, тим самим самостійно попереджувати основні молодіжні проблеми. Вважаємо основним завданням *держави* проводити нині широку інформаційну кампанію та стимулювати молодь до дій. Із метою залучення студентів до проектної діяльності в соціальній сфері, в межах *ВНЗ* варто звертати увагу на формування компетенцій, що формують потрібні якості для організаційно-управлінської складової частини проектної діяльності: тайм-менеджмент, командна робота, розвиток лідерських якостей, *визначення інноваційних ролей, комунікацію, взаємодію та співпрацю, розширення повноважень*. Державні механізми стимулювання та мотивації молоді до проектної діяльності, а також розроблення навчальних планів із визначенням та урахуванням необхідних компетенцій потребує подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Громыко Ю.В. Исследование и проектирование в образовании: различие типов мыследеятельности и их содержания / Ю.В. Громыко, Н.В. Громыко // Мыследеятельностная педагогика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.researcher.ru/methodics/nauka/a_1y96y3.html.
2. Куркин Е.Б. Организационное проектирование в образовании / Е.Б. Куркин. – М. : НИИ школьных технологий, 2008. – 400 с.
3. Conger J. The Empowerment Process : Integrating Theory and Practice /J. Conger, B. Kanungo // Academy of management. – 1988. – P. 328.
4. Glor E.D. About Empowerment [Electronic resource] / E.D. Glor // The Public Sector Innovation J. – 2005. – Vol. 10 (1). – Mode of access : <http://www.innovation.cc/volumes-issues/glor-empow7.pdf>.
5. Kemaghan K. Empowerment and public administration: Revolutionary advance or passing fancy? / K. Kernaghan // Canadian Public Administration. – 1992.– Vol. 35. – P. 194–214.

Коновалова М. В. Организационно-управленческий аспект молодежной проектной деятельности в социальной сфере

В статье рассматриваются теоретико-прикладные вопросы организации проектной деятельности молодежи. Определены составляющие проектной деятельности молодежи и роль органов государственной власти и высших учебных заведений в масштабировании и повышении эффективности результатов реализации молодежных социальных проектов.

Ключевые слова: социальная политика, молодежь, организационно-управленческие составляющие, проектная деятельность, тайминг, командная работа, лидерские качества.

Konovalova M. Organizational and managerial aspect of youth project activity in the social sphere

The article is devoted to theoretical and applied issue of organizing youth project activities. The components of the project activity of youth and the role of public authorities and higher educational institutions in scaling up and improving the effectiveness of the results of the implementation of youth social projects are determined.

Key words: social policy, youth, organizational and managerial components, project activity, timing, team work, leadership qualities.

НАПРЯМИ ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням пенсійного забезпечення в Україні. Критично оцінено сучасне становище пенсійної системи, її основні вади та причини необхідності невідкладного реформування, наведено чинники, що ускладнюють проведення пенсійної реформи в країні. Запропоновано рекомендації щодо реформування пенсійної системи України, визначено концептуальні засади впровадження та державного регулювання накопичувального рівня пенсійного страхування.

Ключові слова: пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформування, страхування, накопичувальна система.

Постановка проблеми. Пенсійне забезпечення – важлива складова частина системи соціального захисту населення як нинішніх пенсіонерів, так і працюючих громадян, які повинні в процесі трудової діяльності заробити гідну пенсію. Якщо в 1991 році частка українців старше 60 років становила 18,7%, то сьогодні – 22,1%. За оцінками демографів, в 2036-му частка пенсіонерів у населенні України досягне 30% і вдвічі перевищить кількість молоді до 14 років [4]. Так, станом на 2017 рік в Україні налічується майже 12 млн. пенсіонерів, що становить 28,12% від загальної чисельності населення [2; 3]. Розвиток та реформування системи пенсійного забезпечення мають критичне значення для соціального розвитку держави, забезпечення соціальної стабільності в суспільстві. Водночас реформування пенсійної системи є складним процесом, насиченим соціальними ризиками. Функціонування вітчизняної солідарної пенсійної системи в умовах трансформаційних процесів негативно позначилося на соціальній справедливості пенсіонерів, зокрема має місце велика розбіжність у розмірі пенсій – від занадто великих для окремих категорій громадян до загальної зрівнялівки (майже на рівні мінімальної) для всіх інших пенсіонерів; пенсія неадекватна трудовому внеску, тобто розмір трудових пенсій практично не залежить від трудового ста-

жу і сплачених пенсійних внесків; відсутні рівноправні умови пенсійного забезпечення для всіх громадян, існує чимало різних пільг на одержання спеціальних пенсій тощо. Можна сказати, що пенсії для більшості громадян практично перетворилися на виплати із соціального забезпечення.

Таким чином, на сьогодні гострою та невирішеною залишається проблема пенсійного забезпечення в Україні. Дане питання є ключовим напрямком державної соціальної політики в умовах кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних із визначенням перспектив реформування системи пенсійного забезпечення, впровадженню принципу накопичення в системи пенсійного забезпечення, в тому числі і в недержавному пенсійному забезпеченні, приділялася увага багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими, такими як: Б. Зайчук, Н. Ковальова, Е. Лібанова, О. Макаренко, Г. МакТаггарт, Б. Надточій, І. Новіков, А. Нечай, М. Папієв, М. Ріппа, В. Роїк, А. Соловйов, І. Сирота, Н. Яценко та ін. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, продовжується пошук найбільш ефективної моделі пенсійного забезпечення в Україні, особливо з огляду на внутрішні фактори, що впливають на подальше реформування пенсійної системи.

Мета статті полягає у визначенні факторів впливу на становище пенсійного забезпечення України, виявленні причин,

які гальмують становлення і розвиток накопичувальної системи та обґрунтуванні напрямів подальшого реформування пенсійної системи України на прикладі позитивного досвіду інших країн.

Виклад основного матеріалу. Для більшості населення України необхідність проведення докорінних змін у системі пенсійного забезпечення є очевидною. Однак існуючі в країні економічні та демографічні проблеми суттєво ускладнюють реформування існуючої системи. Фінансово-економічна криза, на період початку якої припав процес реформування в українській пенсійній системі, зумовила велику недовіру в населення України щодо можливого запровадження накопичувальної системи.

Однак криза вітчизняної солідарної системи все більшими темпами підштовхує до запровадження обов'язкового накопичувального складника [1].

Як відомо, в Україні реформування пенсійної системи передбачає перехід до трирівневої системи пенсійного забезпечення, де перший рівень – солідарна система; другий рівень – обов'язкова накопичувальна система і третій рівень – добровільна накопичувальна система (або система недержавного пенсійного забезпечення). Солідарна пенсійна система самостійно вже не може адекватно протистояти соціально-економічним та демографічним викликам, найвищий рівень соціального захисту пенсіонерів забезпечують ті країни, де функціонують кілька рівнів (складових) пенсійного забезпечення. Економісти вважають, що поєднання солідарних пенсійних систем першого рівня та накопичувальних пенсійних систем другого та третього рівнів може значно підвищити захист громадян від різкого зменшення розміру їхніх пенсій у майбутньому. Адже накопичувальні пенсійні системи, на відміну від солідарних, мають елемент інвестування первинних пенсійних внесків. Відповідно, накопичувальна складова частина системи пенсійного забезпечення створена, насамперед, як інструмент соціального захисту громадян в частині пригноблення пенсійних заощаджень. В Україні ж досі не запроваджено другий рівень пенсійної системи, хоча про необхідність

його функціонування фахівці ще зазначали з кінця 90-х рр. XX ст.

Реформування системи пенсійного забезпечення України повинно відбуватися шляхом створення нових пенсійних інститутів: базових, страхових та накопичувальних пенсій. Пенсійна модель – як поєднання даних інститутів – повинна ґрунтуватися на принципах і механізмах, що поєднують боротьбу з бідністю (базові, або солідарні пенсії), та таких, що формуються шляхом об'єднання колективних та особистих зусиль із заробляння пенсійних прав, із метою часткового заміщення заробітків (страхові та накопичувальні пенсії).

Слід зазначити, що дані інститути досить розвинені з точки зору методології та практики застосування світовим співтовариством.

Реформи пенсійних систем вже почалися в Німеччині, США, Італії, Франції, Угорщині, Польщі, Чехії, Швеції, Японії. Здебільшого вони зводяться до різних комбінацій наступних заходів: плавне підвищення пенсійного віку, зниження розміру окремих видів пенсій, збільшення розміру страхових внесків та періоду страхування, відокремлення інститутів страхування та соціальної допомоги, обмеження практики дострокового виходу на пенсію, стимулювання створення приватних пенсійних фондів.

Всі вказані заходи є надзвичайно актуальними й для України, проте наша задача значно ускладнюється ще й необхідністю запровадження обов'язкової накопичувальної системи, що знаходиться цілком у руслі світових тенденцій. Останніми роками в пенсійних системах розвинутих країн спостерігається тенденція до встановлення щільнішого зв'язку розмірів пенсій з обсягами фактично сплачених страхових внесків. Такий підхід дозволяє підсилити страховий характер пенсійних систем та створити механізм, що мотивує застрахованих осіб до участі у фінансуванні системи, знизити можливості та мотивацію уникнути сплати страхових внесків.

Реформування пенсійних систем у всьому світі викликано необхідністю збалансування зростаючих витрат на соціальну підтримку людей із фінансовими можливостями країни. Україна, як і решта

країн Європи, стоїть перед кризою системи державного пенсійного забезпечення. Одна із причин – швидке старіння населення. Досвід низки країн доводить, що збільшення ставок відрахувань негативно впливає на рівень зайнятості, призводить до значного збільшення державного боргу, а тому є неприйнятним. Ряд економістів вважає, що повний перехід на накопичувальні пенсійні схеми – це вирішення проблеми. Однак це створить додаткове навантаження на державні фінансові системи й нинішнє покоління платників податків. Тому існує необхідність визначення основних напрямів виходу з кризи систем пенсійного забезпечення.

Ні для кого не є секретом проблеми пенсійної системи України. Солідарна система України самотужки не може «витягнути» всіх пенсіонерів. З одного боку, є все більше закликів захищати малозабезпечених, поновити справедливості пенсійної системи та забезпечити гідний рівень пенсій. Солідарна система не може впоратися з усіма цими завданнями. Україна не є унікальною зі своїми пенсійними проблемами. Усе це вже проходили і проходять зараз інші країни. Україна лише наступає на ті ж самі «граблі». Пенсійні реформи, як правило, болючі і іноді є політично неможливими. Проте, як показує досвід інших країн, дуже важливо знайти правильне рішення. Вирішити проблему може лише комплексний підхід, що поєднує ряд рішень щодо здешевлення схем державного пенсійного забезпечення, стимулювання розвитку недержавного пенсійного страхування, в тому числі з метою зниження відрахувань на обов'язкове пенсійне страхування, структурні реформи ринку праці та загальне стимулювання економічного росту. Усі ці етапи передбачають активну роль уряду навіть у формуванні недержавної пенсійної системи.

Україна не одинока в цій проблемі, а йде вже прокладеною дорогою, використовуючи накопичений досвід інших країн. Однак інститути пенсійної системи України багато в чому принципово відрізняються від їх аналогів в індустріально розвинених країнах. Крім того, структура пенсійних інститутів в новій пенсійній системі України, а також їх конфігурація викликають

серйозні побоювання з точки зору ефективності та навіть життєздатності.

По-перше, інститути пенсійної системи повинні відповідати ментальності країни, інститутам соціальної та економічної сфери, демографічному стану населення і політиці зайнятості.

По-друге, пенсійні інститути є формою вираження соціальної та економічної політики держави, а також повинні відповідати історичним і культурним традиціям країни.

По-третє, інститути пенсійної системи є правовими інститутами, які регулюють відносини в тривалих часових рамках (60-80 років), що пов'язано з періодом заробляння та реалізації пенсійних прав, отже, їх правове поле повинно бути досить стійким та не повинно зазнавати частих змін [3].

Виходячи з вищезазначеного, можна говорити про існування ряду проблем, що виникають у процесі формування інститутів пенсійного забезпечення.

Під час розгляду структури пенсійної системи України звертає на себе увагу домінування в ній інституту базових (так званих солідарних) пенсій, які становлять основну частку пенсійних ресурсів країни.

Базова пенсія по своїй суті являє собою соціальну допомогу (як за розміром, так і по функції соціального захисту), а її фінансовий механізм є формою державного перерозподілу фінансових коштів, що належать населенню.

У всіх країнах з ринковою економікою держава перерозподіляє ресурси за допомогою податкової системи, але ніяк не за рахунок коштів, зароблених у процесі трудової життєдіяльності людини, з яких держава вже вилучила прибутковий податок.

Так, в Україні єдиний соціальний внесок, що сплачується роботодавцем (чи особою, яка забезпечує себе роботою самостійно), становить 22% від загального розміру фонду заробітної плати працівника, що фактично є другим (додатковим) прибутковим податком (перший дорівнює 18%, це ще без урахування військового збору – 1,5%), і на ділі означає, що працівники та їх роботодавці сплачують 41,5% податку на заробітну плату [2].

Жодна з країн світової спільноти не застосовує таку податкову форму для пенсійного забезпечення.

По-перше, ці кошти є резервною формою заробітної плати, а тому, з позиції форми власності, належать пенсіонерам.

По-друге, такого багаторазового і десятикратного перерозподілу пенсійних коштів між громадянами з різними рівнями доходів не дозволяє собі жодна країна (ні ліберальна, ні тоталітарна).

Наприклад, у Великій Британії або в Японії до недавнього часу існував інститут базових пенсій, але його фінансові механізми були побудовані не тільки на фіксованій величині виплат, а й на фіксованій величині внесків, а значить, дотримувалася (на відміну від України) принцип соціальної справедливості.

Наслідки застосування інституту солідарних пенсій вкрай несприятливі: низька ефективність системи; формування мотиваційних установок у роботодавців і працівників до приховування частини заробітної плати.

Так, при сплаті 41,5% внесків від заробітної плати працівник зможе отримати пенсію в розмірі приблизно 22% від середньої заробітної плати.

Для порівняння: в США при сплаті 12% від заробітної плати працівник отримує пенсію в розмірі 40-45% від середньої заробітної плати. Це яскравий приклад ефективності розпорядження страховими внесками населення.

У переважній більшості розвинутих країн інститут пенсійного страхування відіграє головну і визначальну роль. Його сильні сторони – це високий рівень збереження фінансових коштів, найбільш дешевий, зрозумілий, прозорий та прийнятний спосіб заміщення заробітків для населення.

Важливе місце в новій пенсійній системі покликаний зайняти інститут пенсійних накопичень, заснований на довгострокових інвестиціях.

Слід зазначити, що пенсійні програми довгострокового інвестування активів об'єктивно пов'язані з ймовірністю ризикових ситуацій для їх учасників.

Мова йде про такі ризики:

1. Ризик, пов'язаний зі станом інвестиційного ринку: вартість інвестицій на індивідуальному рахунку може коливатися і значно падати при несприятливих умовах.

2. Економічний ризик: реальний заробіток від інвестованого капіталу може виявитися нижче очікуваного через складні економічні умови, наприклад, при високому рівні інфляції або низьких показниках економічного зростання.

3. Ризик через невиплати з інвестицій: інвестиції можуть частково або повністю знецінитися, якщо компанія, в яку були інвестовані пенсійні кошти, стає неплатоспроможною або переживає фінансові труднощі.

Існують і інші проблеми реформування інституту пенсійних накопичень.

1. Навіть при незначному перевищенні темпів зростання заробітної плати над темпами зростання інфляції протягом 30-45 років (приблизний час для формування пенсійних накопичень) розмір накопичень і, відповідно, витрат на пенсію буде непропорційно малий у відношенні до тої заробітної плати, яка зростає за такий період.

2. Індивідуальний характер накопичення фінансових коштів (не страховий по своїй суті) і відмова від механізмів солідарного перерозподілу коштів між застрахованими істотно підвищує ризики у випадках ранніх форм інвалідності працівників, значних періодів навчання, хвороби і безробіття.

3. Слабо розвинені фінансові механізми і інститути, відсутність необхідної інфраструктури фінансових і фондових ринків – ці та інші чинники перешкоджають забезпеченню прийнятного рівня прибутковості і надійного збереження довгострокових пенсійних активів.

Одночасно із цим існують й інші проблеми, з якими доводиться зіштовхуватися в процесі реформування системи пенсійного забезпечення в Україні.

1. Проблема створення інституту пенсійного страхування, незалежного від системи соціального забезпечення. На сьогодні пенсійна система має заплутану схему фінансування, далеку від страхових принципів. Для забезпечення довгострокової стійкості необхідно по-новому визначити джерела фінансування пенсій і межі їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету. Гострою та актуальною є задача отримання нормальної при-

бутковості на пенсійні накопичення, без чого втрачає сенс як розпочата в 2004 році реформа, так і пропозиції щодо подальшого розвитку накопичувальної системи.

2. Проблема формування інституту недержавних пенсійних фондів. Існування оподаткування діяльності недержавних пенсійних фондів, що не стимулює добровільні накопичення роботодавців на користь робітників і фізичних осіб.

3. Проблема формування інституту спеціальних пенсій. Це ускладнює і без того непросте фінансове становище Пенсійного фонду, обтяжуючи його додатковими виплатами на адресу таких пенсіонерів.

4. Проблема компенсації втрат, понесених старшими поколіннями в результаті пенсійної реформи.

Фактично в такій ситуації програють чоловіки та жінки до 1970 року народження, тобто основні одержувачі пенсій у 2020–2030 рр., які ще не встигли зробити пенсійних накопичень.

5. Вкрай невеликий розмір пенсії за рахунок введення обов'язкового накопичувального елемента. Це може стати ще однією вагомою причиною зміцнення недовіри як до державних, так і недержавних структур у сфері пенсійного страхування.

6. Проблема відсутності зацікавленості працівників молодого віку брати участь в управлінні засобами з їх накопичувальних рахунків і поповнювати ці рахунки за рахунок легалізації зарплат.

7. Проблема бідності серед пенсіонерів. Як відомо, середні розміри трудової пенсії все ще не на багато перевищують прожитковий мінімум пенсіонера. Так, згідно з даними Держслужби статистики розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 01.01.2017 року становив 1247 грн., а середній розмір пенсії – 1828,30 грн. [2, с. 3]. Хоча, за даними статистики, поширеність бідності серед непрацюючих пенсіонерів лише незначно перевищує її поширеність серед населення в цілому, а серед працюючих пенсіонерів частка бідних значно менше. Проблема бідності населення похилого віку залишається досить гострою. Насамперед, це пов'язано з тим, що доходи більшості пенсіонерів, хоча і перевищують офіційну

межу бідності, але не на стільки, щоб вони могли оплачувати медичні послуги або послуги з догляду, купувати інші предмети тривалого користування або покращувати житлові умови.

8. Проблема падіння коефіцієнта заміщення. Очевидно, що швидке падіння коефіцієнту заміщення до рівня нижче 20% власного вкладу є неприйнятним, фактично це означає глибоку кризу пенсійної системи. У той же час, як показують результати опитувань, населення вважає, що вирішення проблем пенсійної системи – це обов'язок держави, і в масі своїй не готові активно включитися в створення своїх накопичень (велика частина немає для цього і матеріальних можливостей).

Таким чином, необхідно відзначити, що інституційні проблеми реформування пенсійної системи об'єднуються навколо трьох основних тем:

- низький розмір пенсії нинішніх пенсіонерів;

- загроза широкого поширення бідності в старості серед працівників, котрим належить вийти на заслужений відпочинок через 10-15 років;

- недостатня ефективність накопичувальної складової, що створює небезпеку низького рівня пенсійного забезпечення серед молодих працівників.

Висновки. Підсумовуючи, необхідно звернути увагу, що пенсійна система України вимагає ретельного та продуманого реформування та обговорення з суспільством можливих варіантів проведення таких реформ. Звісно, без запровадження другої (накопичувальної) складової частини, є неможливим створення повноцінної трирівневої системи пенсійного забезпечення. Основною метою запровадження другого рівня є підвищення розміру пенсій за рахунок доходу, одержаного від інвестування пенсійних внесків громадян у цінні папери, що дасть змогу: посилити залежність розміру пенсії від особистого трудового вкладу особи; зменшити «податковий тиск» на фонд оплати праці роботодавців за рахунок перерахування частини обов'язкових пенсійних внесків до Накопичувального фонду, що здійснюватиметься із заробітку працівника; успадковувати кошти, обліковані на пер-

сональному пенсійному накопичувальному рахунку, спадкоємцями застрахованої особи; створити потужне джерело інвестиційних ресурсів для зростання національної економіки завдяки інвестуванню коштів накопичувального фонду в економіку країни.

Не викликає сумніву, що пенсійна реформа повинна бути соціально прийнятною (на основі широкого громадського консенсусу), економічно обґрунтованою та враховувати реалії демографічного становища та ринку праці. Одним із найголовніших завдань пенсійної реформи має стати забезпечення надійних гарантій збереження накопичень громадян та проведення широкої, ретельно спланованої інформаційної кампанії, що повинна носити не рекламний, а просвітницький характер. Сутністю ж пенсійної реформи має бути спільна відповідальність між дер-

жавою, роботодавцями та працівниками, пов'язана з існуючим тягарем фінансового навантаження.

Список використаної літератури:

1. Коваль О.П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні / О.П. Коваль ; за ред. С. М. Серьогіна. – К. : НІСД, 2011. – 42 с.
2. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/>.
4. Украинские пенсии сравнили с мировыми. Как выжить? [Електронний ресурс] / Факты. Украина. Общество, 2017. – Режим доступу : <http://fakty.ictv.ua/ru/ukraine/20170130-yak-vyzhyty-porivnyannya-ukrayinskyh-pensij-zi-svitovymy/>

Шевченко Н. П. Направления построения современной системы пенсионного обеспечения в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам пенсионного обеспечения в Украине. Критически оценено современное положение пенсионной системы, ее основные недостатки и причины необходимости безотлагательного реформирования, приведены факторы, затрудняющие проведение пенсионной реформы в стране. Предложены рекомендации по реформированию пенсионной системы Украины, и определены концептуальные основы внедрения и государственного регулирования накопительного уровня пенсионного страхования.

Ключевые слова: пенсия, пенсионная система, пенсионное обеспечение, реформирование, страхование, накопительная система.

Shevchenko N. The directions of the construction of the modern pension system in Ukraine

The article is devoted to actual issues of pension provision in Ukraine. The current situation of the pension system, its main defects and the reasons for the urgent reform are critically assessed, and factors that complicate the implementation of the pension reform in the country are presented. Recommendations on reforming the pension system of Ukraine are proposed and the conceptual principles of implementation and state regulation of the accumulative level of pension insurance are defined.

Key words: pension, pension system, pension provision, reforming, insurance, accumulative system.

О. Б. Кононенко

аспірант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління при Президентові України,
начальник відділу планування, зв'язків з громадськістю та доступу до публічної
інформації управління з питань інформаційної політики та комунікацій
Міністерства освіти і науки України

КОМУНІКАЦІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСВІТНІХ РЕФОРМ

У статті розглянуто європейський і світовий досвід формування та розвитку системи комунікації. Виявлено та проаналізовано досягнення і ключові проблемні аспекти комунікації у сфері освіти. На основі проведеного аналізу запропоновано заходи, що сприятимуть формуванню в Україні системи комунікації як інструменту успішної реалізації освітніх реформ.

Ключові слова: громадськість, комунікація, комунікаційна стратегія, інформація, інститути громадянського суспільства, управлінське рішення.

Постановка проблеми. Донедавна основною функцією прес-служби, підрозділів, відповідальних за взаємодію із засобами масової інформації центральних органів виконавчої влади, була інформаційна, яка зводилася до написання прес-релізів, підготовки та розміщення інформації про проведені заходи, підготовки відповідей на інформаційні запити. Комунікаційна система більшості органів публічної влади на сьогодні набуває більш широкого значення проактивної взаємодії, що передбачає зворотну реакцію на отриману інформацію.

Актуальність теми. В умовах реформування галузі освіти важливим є успішне проведення заходів з реформування комунікаційної системи не лише на центральному, а й на місцевому рівнях. Ніякі позитивні зміни не призведуть до бажаного результату без участі та підтримки усіх учасників процесу реформування, важливою ланкою якого є громадськість.

Аналіз останніх досліджень та публікацій з цієї проблеми свідчить про наявність великої кількості праць, присвячених вивченню механізмів формування та розвитку системи комунікації.

Поняття «комунікація» описано різними науковцями на основі різноманітних підходів, але переважно розглядається

як взаємодія з метою накопичення та передачі соціального досвіду. Найпоширенішим є визначення терміну «комунікація» як процесу обміну інформацією між двома або більше особами. Поняття «комунікація» було введено в обіг з другої половини XX століття, коли людство все більше почало відчувати вплив такого соціального явища, як «інформаційний вибух», результатом якого й стали нові форми та види комунікації [1].

Українська дослідниця Т. Лук'янець стверджує, що на практиці застосовуються різноманітні моделі комунікацій, опрацьовані відомими вченими Г. Лассуелом, К. Шенноном, В. Вевером, Р. Якобсоном, Т. Ньюкомом, Ю. Лотманом, Ф. де Соссюром, Ч. Пірсом, К. Барнлундою, Г. Малецькі, Ф. Денисом, С. Бейкером, а сучасна теорія комунікацій створила та ускладнила існуючі раніше моделі, переходячи від лінійних моделей до нелінійних, а від них – до об'єктивних (спіральных, мозаїчних тощо), але в кожній із них людина є водночас і суб'єктом, і об'єктом комунікацій [2].

Аналіз публікацій засвідчує, що в сучасній науці сформувалося декілька основних підходів до розуміння сутності комунікації. Прихильники кожного з напрямів відстоюють свої позиції та зосереджуються на дослідженні комунікацій саме через власне бачення цього процесу. Однак най-

більшого схвалення отримало трактування поняття, подане українським ученим у галузі соціальних і масових комунікацій професором В. Різуном, який вважає, що «під соціальними комунікаціями необхідно розуміти таку систему суспільної взаємодії, яка включає визначені шляхи, способи, засоби, принципи встановлення і підтримання контактів на основі професійно-технологічної діяльності, що спрямована на розробку, провадження, організацію, удосконалення, модернізацію відносин у суспільстві, які складаються між різними соціальними інститутами, де, з одного боку, у ролі ініціаторів спілкування найчастіше виступають соціально-комунікаційні інститути, служби, а з іншого – організовані спільноти (соціум, соціальні групи) як повноправні учасники соціальної взаємодії» [3].

Багато вчених досліджували поняття та процеси комунікації, однак залишаються недостатньо розробленими питання комунікації з громадськістю в освітній сфері. Особливої актуальності набуває ця тема як інструмент успішної реалізації освітніх реформ у зв'язку з прийняттям нового рамкового Закону України «Про освіту», який Верховна Рада України ухвалила 5 вересня 2017 року.

Виклад основного матеріалу. У країнах з розвиненою демократією паралельно з комунікативними підрозділами окремих органів влади створено єдині установи (структури) на центральному рівні, відповідальні за реалізацію та координування комунікативної політики уряду. Зокрема, в країнах ЄС такі урядові інституції функціонують або як окремі органи державної влади, або як великі підрозділи в структурах секретаріатів (апаратів) урядів: Федеральне бюро преси та інформації (Німеччина), Центральна урядова служба комунікацій (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії), Державна інформаційна служба (Королівство Нідерланди), Генеральний директорат з питань комунікацій (Королівство Іспанія), Інформаційний центр уряду (Республіка Польща) [4].

На сьогодні в країнах ЄС спостерігається нова хвиля уваги до розвитку комунікації держави з громадськістю. Перша хвиля

була у 2007-2008 роках, нинішня бере початок з 2014 року. У жовтні 2015 року в місті Брюсселі (Королівство Бельгія) проводилася VI Європейська конференція з питань суспільної комунікації за участі 900 європейських фахівців і понад 500 інформаційних центрів, які вели пряму трансляцію. На обговорення були винесені такі питання: прозорість – зобов'язання чи можливість; як політиці відповісти на вимоги громадськості; наука чи здоровий глузд; зв'язок управління та освіти; оцінювання комунікацій в ЄС; нові тенденції в урядових кампаніях тощо [5].

Розглянемо запровадження та становлення комунікації органів державної влади України на прикладі Міністерства освіти і науки України (далі – МОН).

Основною функцією структурного підрозділу, відповідального за реалізацію інформаційної політики МОН, була підготовка матеріалів з метою інформування громадськості про діяльність Міністерства та роз'яснення ухвалених ним рішень, забезпечення оприлюднення в засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті МОН інформаційних матеріалів, підготовлених структурними підрозділами центрального апарату МОН та місцевими органами виконавчої влади (новини регіональних органів управління освітою).

Після Революції Гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 року) та становлення України на шлях європейської інтеграції розпочалися процеси реформування освіти і науки в державі. Прийняття нових законів «Про вищу освіту» (липень 2014 року), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (листопад 2015 року) разом з процесами імплементації стали підґрунтям реформування системи освіти. Стрімкі зміни, важливі стратегічні й тактичні рішення потребували нових підходів в інформаційній політиці.

На запит МОН у межах проекту з підтримки реформ у сфері освіти було створено Комунікаційну стратегію Міністерства освіти і науки України на 2017-2020 роки (далі – Комунікаційна стратегія), проект якої представлено колегії Міністерства освіти і науки України та схвалено на засіданні колегії у травні 2017 року. Зазначену комунікаційну стратегію було розроблено

Громадською організацією «Комунікації для змін», яка має досвід у побудові комунікаційних стратегій для Уряду та міністерств України в 2014-2016 роках.

Метою створення Комунікаційної стратегії є:

- реформування інформаційно-роз'яснювальної роботи, яку традиційно провадило МОН, перетворивши її в комунікаційну, яка забезпечить прозорість діяльності МОН; участь зацікавлених причетних сторін (стейкхолдерів), цільових груп освітньої та наукової сфер і громадськості у виробленні управлінських рішень; створення механізмів двостороннього обміну інформацією; врахування громадської та експертної думки;
- підвищення рівня довіри громадян до дій МОН та підтримка реформ;
- формування розуміння суспільством реформ у сфері освіти і науки та забезпечення їх впровадження у найкоротші терміни [6].

Для успішної реалізації Комунікаційної стратегії необхідно виконати такі основні завдання: створити основу для комунікації реформ за стратегічними напрямками діяльності МОН, перейти від реактивних до планових проактивних упереджувачих комунікацій. Для цього необхідно:

- визначити короткострокові, середньострокові та довгострокові комунікаційні пріоритети МОН;
- визначити найбільш ефективні способи та інструменти донесення суті реформ та побудувати зворотній зв'язок з усіма стейкхолдерами освіти і науки;
- донести Комунікаційну стратегію до працівників апарату МОН, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;
- навчити підрозділ МОН, відповідальний за комунікацію, працювати відповідно до пріоритетів стратегії та вибудувати нові стандарти комунікації всередині МОН [6].

У доповідній записці колегиї представлено детальну методику дослідження. Зокрема, зазначається, що у процесі створення Комунікаційної стратегії було проаналізовано Аудит комунікативних ресурсів та спроможності МОН і 8 підпорядкованих відомств (22 лютого – 3 березня 2017 року), аудит стану комунікативних

ресурсів міністерств та відомств уряду України (проведено CRG у 2015-2016 роках), медіа-моніторинг за 2016 рік (проаналізовано 165 ресурсів: ТБ-канали, радіостанції, друковані ЗМІ, інтернет), дані TNS/MMI (споживання ЗМІ) та GFK (рекламна активність на телебаченні); Моніторинг уа-нету (проаналізовано 196 Інтернет-ресурсів, які регулярно пишуть на освітню тематику); дослідження громадської думки щодо реформ МОН: загальнонаціональне соціологічне опитування «Освіта в Україні», Фонд «Демократичні ініціативи імені І. Кучеріва» разом з «Юкрейніан соціолоджи сервіс» (грудень 2016 року); «Громадська підтримка освітніх реформ», Інститут соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України (2016 рік); «Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків» – національне опитування від Фонду «Демократичні ініціативи» разом з «Юкрейніан соціолоджи сервіс» (2015 рік) [6].

Проведений ситуаційний аналіз (EPISTOLA, SWOT) дозволив зробити такі висновки:

- позитивні: оперативна інформаційна активність МОН є високою в межах роботи прес-служби; залучені групи (педагогічні працівники та освітні управлінці) в цілому добре поінформовані про реформу освіти; частина проектів вже запущена у 2017 році та підтримується комунікаційно;
- негативні: рівень довіри до МОН нижчий, ніж до системи освіти в цілому; відсутні рекламні та комунікаційні кампанії МОН (на відміну від інших міністерств); візуальний образ МОН застарілий, не відповідає мінімальним стандартам сучасної організації; громадяни в цілому недостатньо поінформовані про те, що відбувається в МОН, погано розрізняють функції та відповідальність різних органів системи освіти, не розуміють логіки дій МОН у багатьох випадках; у суспільстві відсутній системний запит на реформу освіти, відповідно – не сформований стійкий фундамент для суспільної підтримки реформ [6].

У результаті проведеної роботи були сформульовані такі завдання Комунікаційної стратегії:

- 1) підвищити усвідомлення ролі освіти в суспільстві, сформувати запит на реформу

серед усіх цільових груп, запропонувати суспільству місію української освіти;

2) реформувати образ МОН відповідно до цієї мети та спланувати перші кроки для руху до фінальної мети на період 2017-2020 років за пріоритетами МОН, визначеними середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року та планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік [7];

3) визначити ресурс, необхідний для реалізації стратегії [6];

У ході дослідження проаналізовано аналітичні доповіді, підготовлені Національним інститутом стратегічних досліджень до послань Президента України до Верховної Ради України протягом 2014-2017 років.

Зокрема, в аналітичній доповіді 2014 року зазначалося, що цей рік став надзвичайно важким для забезпечення інформаційної безпеки України, коли держава зіткнулася з використанням проти неї протягом багатьох років створеної у Росії пропагандистської системи, що діє одночасно на всіх напрямках (українському, російському, міжнародному) з використанням всіх різновидів засобів масової комунікації, що за всіма ознаками можна назвати інформаційною війною. [8]

Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України 2015 року містить досить ґрунтовний аналіз проблем в освітній галузі у зв'язку з російською агресією та веденням воєнних дій на сході країни. Зокрема, в доповіді зазначається, що навчальні заклади, які залишилися на підконтрольних бойовикам територіях, «не здатні налагодити навчальний процес та забезпечити реалізацію громадян України на здобуття освіти, у т. ч. і через свій маргінальний статус внаслідок невизнання їхніх атестатів і дипломів поза межами самопроголошених територіальних утворень. Таким чином, тисячі молодих людей фактично втрачають можливість здобуття освіти і налагодження повноцінного життя в майбутньому» [9].

МОН і місцевими органами управління освітою було організовано заходи, що надали можливість українським школярам з окупованих районів Донбасу та автоном-

ної Республіки Крим завершити навчання у загальноосвітніх навчальних закладах підконтрольної території, пройти зовнішнє незалежне оцінювання. Це стало можливим завдяки комунікаційним процесам та використанню освітніх дистанційних технологій.

«При цьому також потрібно зважати на загальний інформаційно-культурний контекст, для формування якого необхідна належна робота регіональних засобів масової комунікації, особливо електронних, потужності яких потрібно широко використовувати у навчальному процесі, ідеологічно-виховній та просвітницькій роботі» [9].

В аналітичній доповіді 2015 року освітній розділ має назву «Реформування української освіти – чинник людського розвитку та засіб протистояння гуманітарній агресії». У ньому йдеться про те, що «освіта є одним з головних чинників зростання якості людського капіталу, генератором нових ідей, запорукою динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому». [9] Для виконання цих стратегічних завдань необхідне оновлення української освіти з урахуванням сучасних світових тенденцій розвитку освіти в широкому соціально-економічному контексті. Важливим завданням є «поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях... Світова економічна система кінця XX – початку XXI століть характеризується новою парадигмою економічного розвитку на основі значного зменшення ролі матеріально-ресурсних компонентів суспільного виробництва і підвищення його інтелектуального складника. Питома вага людського капіталу становить до 80 % у національному багатстві розвинених країн, приріст якого визначається сьогодні передусім умовами, створеними для розкриття людського потенціалу. Однією з найважливіших умов такого розкриття, беззаперечно, є освіта» [9].

Для забезпечення ефективної реалізації реформування освіти на усіх рівнях у нинішніх складних умовах необхідно вирішити дуже важливе завдання, яке по-

лягає у «формуванні та зміцненні цілісного наукового світогляду, пізнавальної, культурної, технологічної, комунікативної і соціальної компетенцій особистості... Важливим з цього погляду є розвиток в Україні медіаосвіти, покликаної формувати навички критичного сприйняття інформації в Інтернеті і традиційних ЗМІ, аналізу медійних повідомлень, оцінювання їх достовірності та об'єктивності» [9].

Головними здобутками в освітній сфері, про які згадано в аналітичній доповіді 2016 року, є розроблення проекту нового Закону України «Про освіту», завершення роботи над законопроектом «Про професійну освіту», активну імплементацію Закону України «Про вищу освіту», затвердження та впровадження Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді, створення 19,5 тис. нових місць у дошкільних навчальних закладах, внесення змін до Податкового кодексу з метою створення сприятливих умов для діяльності приватних ДНЗ, затвердження нормативної бази для впровадження інклюзивної освіти. Окрім цього, розроблено та затверджено 78 державних стандартів професійно-технічної освіти з конкретних робітничих професій; затверджено порядок створення Науково-методичної ради та науково-методичних комісій на конкурсних засадах, створюються умови для переміщених 16 вищих навчальних закладів із зони антитерористичної операції та 10 наукових установ тощо [10].

Однак слід констатувати, що освітня реформа досі не стала важливим пріоритетом у суспільній свідомості українців. Тому серед пріоритетів політики реформ в освітній сфері визначено необхідність посилення комунікації між усіма зацікавленими суб'єктами освітньої реформи (навчальні заклади, роботодавці, студенти та їхні батьки тощо) для забезпечення суспільної підтримки реформи як серед населення, так і в професійному освітньому середовищі. Це запобігатиме ухваленню та реалізації недостатньо обґрунтованих і поспішних рішень, що можуть загрожувати руйнуванням освітньої системи, зниженням доступності та якості освіти [10].

В аналітичній доповіді «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в

2017 році» один з розділів присвячено інформаційній політиці «Забезпечення державного управління якісною інформацією», де визнається факт відсутності надійної інформації та недостатній рівень комунікації між владою і громадськістю. Серед заходів з вирішення проблеми є необхідність розроблення схеми інформаційних потоків між державними органами та органами місцевого самоврядування.

У ХХІ столітті зростає значення якості людського капіталу та рівня освіти громадян для забезпечення обороноздатності й конкурентоспроможності держави. Освіта, наука та пов'язані з ними технології дедалі більше стають основами зростання продуктивності праці. Інвестиції приносять значно вищі результати за наявності в галузях висококваліфікованих працівників і сучасної технологічної бази. Четверта промислова революція засвідчує справедливості перевіреної історією істини: суверенітет держави та її міжнародний авторитет неможливі без розвинутих освіти й науки [11].

Згідно з даними Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum, яким щорічно визначається Індекс розвитку людського капіталу (ІРЛ), у 2016 році Україна посіла 26 місце серед 130 країн світу, за рік піднявшись у рейтингу на 5 пунктів, Високий показник ІРЛ України пов'язаний з високими показниками параметрів освітньої сфери, зокрема рівень здобуття освіти (в Україні 100 % населення здобуває початкову освіту, а за рівнем здобуття середньої освіти наша держава перебуває в першій десятці). Водночас за Індексом глобальної конкурентоспроможності у 2016–2017 роках (The Global Competitiveness Index) Україна перемістилась із 79 місця на 85 серед 138 країн світу, втративши за рік 6 позицій. Українцеві невтішним є також ключовий для економічного розвитку держави показник внутрішнього валового продукту (ВВП) на душу населення (визначається Міжнародним валютним фондом), за яким Україна в 2016 році посіла 138 місце серед 189 країн, перебуваючи в групі найбідніших країн [11].

Зазначені рейтингові показники свідчать про великий розрив між високими

показниками розвитку людського капіталу та рівнем його реалізованості в економічній діяльності, але водночас вказують на те, що людський капітал і система освіти як ключові чинники його збереження й розвитку становлять головний ресурс майбутнього успіху України [11].

Важливим у цьому контексті є усвідомлення суспільством важливості проведення економічно та соціально обґрунтованих освітніх реформ, успіх яких залежить від розуміння й підтримки освітян та широкої громадськості. Для ефективного реформування освітньої галузі країни мають задіяти не лише інформаційні, а й, передусім, комунікативні інструменти та засоби.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (січень 2015 року) передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких реформа освіти. Особлива роль відведена громадськості: «Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України» [12].

Наведемо приклади запровадження комунікаційної політики на місцевому рівні. Київська міська влада працює над тим, щоб перевести значну частину комунікативних процесів в електронний формат. У столиці вже функціонують такі проекти, як Smart City, електронний бюджет, електронні петиції (новий сервіс для громадян, який дає можливість донести свої ініціативи до Київської міської ради), електронна черга до дошкільних навчальних закладів, система SMS та електронної пошти для інформування киян про екстрені та надзвичайні ситуації в місті, несприятливі погодні умови, зміну режиму роботи загальноосвітніх і дошкільних навчальних закладів, вільний Wi-Fi у метро тощо [5].

Завдяки спрямованій діяльності Сумської міської ради з громадою мешканці цього обласного центру добре поінформовані про діяльність органів місцевого самоврядування, мають доступ до будь-якої публічної інформації, проектів рішень, документів, що готуються до розгляду та ухвалюються виконкомом і міською радою. Це допомагає Сумам стабільно входити до п'ятірки міст України з найвищим

індексом публічності. Разом з тим, постійно виникає чимало гострих питань, вирішення яких в ультимативній формі перманентно переносяться в сесійні зали, а мали б вирішуватися раніше – під час попередніх слухань, обговорень, консультацій з громадськістю [5].

Ключовою проблемою є несформованість комунікативних підрозділів органів державної влади як єдиної системи, що яскраво засвідчила розв'язана проти України інформаційна війна. [13] Роз'єднані підрозділи, які не мають чіткого нормативно-правового визначення, неспроможні впроваджувати цілісну комунікативну політику. Це зумовлено суттєвою різницею їх функціональних обов'язків. Лише інституційне впорядкування й належне координування уможливить адекватне та несуперечливе представлення дій влади населенню і забезпечить систематичний зворотний зв'язок. Отже, на часі створення єдиної системи комунікативних підрозділів органів державної влади.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

В Україні є багато цікавих наукових напрацювань з теорії державного та державно-громадського управління, але мало досліджень, що стосуються зміни структури та функціональних підходів до комунікативної діяльності. Внаслідок проведеного аналізу, висвітленого у цій статті, виявлено певні недоліки і проблеми.

Незважаючи на те що відповідні норми законодавства забезпечують відкритість, прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, участь громадян у розробленні та реалізації державної політики, їх практична реалізація характеризується низьким рівнем.

Доволі низьким є ступінь впливу громадськості на формування місцевої та державної політики, невнормованим є статус громадської думки, яка сьогодні фактично функціонує як політичний інститут, не систематизовано процеси дослідження громадської думки.

Законодавством чітко не визначено поняття «комунікації», «державна комунікативна політика», «прозорість», недостатня внутрішня комунікація між

структурними підрозділами та між владними структурами.

Серед проблем функціонування комунікативних підрозділів органів державної влади варто зазначити такі:

- відсутність відповідної освіти у більшості фахівців з комунікацій;

- відсутність адекватного статусу, що забезпечує безпосередні контакти з керівництвом органів державної влади та надає можливість бути учасником процесу вироблення рішень;

- відсутність повноважень щодо забезпечення внутрішньоорганізаційних комунікацій та контролю за офіційними інформаційними потоками, що поширюються іншими структурними одиницями органу влади в частині їх відповідності визначеній позиції органу;

- несформованість цілісної системи критеріїв оцінки ефективності та результативності комунікативної діяльності підрозділу й використання переважно кількісних показників;

- відсутність відповідальності за неналежне комунікативне забезпечення.

Запровадження європейської моделі суспільних відносин потребує невідкладної зміни системи державного управління у сфері освіти. Таким чином необхідно забезпечити:

- перехід від політики інформування до публічної комунікації;

- реалізацію комунікації органів державної влади на належних теоретико-методологічних засадах: чіткості понятійно-категоріального апарату (створення сучасного глосарію), виробленні відповідної методології та критеріїв оцінки ефективності;

- надання належного статусу структурним підрозділам, відповідальним за комунікацію в органах публічного управління;

- розроблення комунікативної стратегії та комунікативних планів на всіх рівнях;

- створення нормативно-правового регулювання комунікацій влади та громадськості на рівні законів і підзаконних актів, якими мають бути передбачені обов'язок органів влади здійснювати комунікацію та відповідальність органів влади за неналежний рівень комунікації;

- запровадження системи підготовки та безперервної перепідготовки фахівців, які виконують комунікативну функцію в органах влади, органах місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, зазначимо, що важливою умовою створення ефективної системи публічних комунікацій в Україні є розроблення та впровадження дієвих механізмів міжвідомчої координації комунікативної діяльності органів виконавчої влади, інституційне забезпечення та нормативно-правове врегулювання цього процесу. Водночас, сфера публічних комунікацій потребує системного реформування: структурно-організаційного, кадрового, функціонального та методичного вдосконалення й стандартизації, адаптації до кращих зарубіжних практик і законодавства, використання новітніх інноваційних технологій, забезпечення достатніми фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, створення єдиної системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців.

Науковці та громадськість приходять до спільної думки, що комунікативну функцію має бути переведено з допоміжної (дорадчої) в основну (виконавчу). Важливу роль мають відігравати планування та управління інформаційним процесом. Професійні державні комунікатори мають брати безпосередню участь в обговоренні та ухваленні управлінських рішень.

На сьогодні владі вже недостатньо бути відкритими для комунікацій. Упровадження державної комунікативної політики, розповсюдження та належне сприйняття офіційної інформації, якісне та раціональне її використання можливі через розвиток правових механізмів активного залучення інститутів громадянського суспільства до процесів підготовки управлінських рішень.

Список використаної літератури:

1. Фінагіна О. В. Розвиток інформаційних систем в інформаційному суспільстві / О. В. Фінагіна, К. В. Харіна // Економічний простір. — 2008. — № 17. — С. 109–116.
2. Лук'янець Т. І. Маркетингова політика: навч. посіб. / Т. І. Лук'янець. — 2-е вид., перероб. та доп. — К. : КНЕУ, 2004. — С. 14.

3. Різун В. В. Начерки до методології досліджень соціальних комунікацій / В. В. Різун // Світ соціальних комунікацій. – 2011. – Т. 1. – С. 7.
4. Баровська А. В. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи: аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – 72 с.
5. Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання. Збірник матеріалів науково-практичної конференції. упоряд. Баровська А. В. – К. : Фенікс, 2016. – 192 с.
6. Рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 26.05.2017 протокол № 4/1-15 «Про Комунікаційну стратегію Міністерства освіти і науки України на 2017-2020 роки». Електронний ресурс. Режим доступу: [http://mon.gov.ua/about/kolegiya-ministerstva/rishennya-kolegiyi-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini-\(2017-rik\).html](http://mon.gov.ua/about/kolegiya-ministerstva/rishennya-kolegiyi-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini-(2017-rik).html).
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>
8. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» 2014 року. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1673/>
9. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/>
10. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2316/>
11. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2684/>
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
13. Баровська А. В. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект: аналіт. зап. – К. : НІСД, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/293/>

Кононенко О. Б. Коммуникация с общественностью как инструмент успешной реализации образовательных реформ

В статье рассмотрены европейский и мировой опыт формирования и развития системы коммуникации. Выявлены и проанализированы достижения и ключевые проблемные аспекты коммуникации в сфере образования. На основе проведенного анализа предложены меры, способствующие формированию в Украине системы коммуникации как инструмента успешной реализации образовательных реформ.

Ключевые слова: общественность, коммуникация, коммуникационная стратегия, информация, институты гражданского общества, управленческое решение.

Kononenko O. Community communication as an instrument for successful realization of educational reforms

The article deals with the European and world experience in the formation and development of the communication system. The achievements and key problem aspects of communication in the field of education were identified and analyzed. On the basis of the conducted analysis, a set of measures is proposed that will facilitate the formation of a communication system in Ukraine as an instrument for the successful implementation of educational reforms.

Key words: public, communication, communication strategy, information, civil society institutions, management decision.

НОТАТКИ