

Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.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
В. А. Ілляшенко, 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'яничков, 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
О. В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
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. Єлчич, 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 (Карасова), 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
Свідectво 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
Свідectво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
30 листопада 2016 р., протокол № 4

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. А. О. Монаєнка]. – Запоріжжя : КПУ, 2016. –
№ 4(25). – 214 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 15.12.2016.
Підписано до друку 16.12.2016.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 21-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2016

ЗМІСТ

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

<i>О. С. Дудченко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ЮСТИЦІЇ УСРР В 1920-Х РР.....	5
<i>А. С. Заєць</i> ЮРИДИЧНА ПРАКТИКА ЯК ОДНА З ОСНОВНИХ ФОРМ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ.....	11
<i>О. В. Котюк</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ» У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	16
<i>А. М. Кучук</i> РОЗУМІННЯ ПРАВА: НАУКОВИЙ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХОДИ.....	22
<i>О. В. Патlachук</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖОРСТКИХ ІНТЕРВЕНЦІОНІСТСЬКИХ ДОКТРИН У ПРИРОДНІЙ СФЕРІ.....	28

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>М. М. Кухта</i> ВІЙСЬКОВІ СУДИ В УКРАЇНІ – СУЧАСНА ПОТРЕБА СУСПІЛЬСТВА.....	36
---	----

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>О. М. Берназ-Лукавецька</i> ОСОБЛИВОСТІ СПОЖИВЧОГО КРЕДИТУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	42
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>О. С. Барладян, М. О. Атанасов, В. Ю. Солодовник</i> МІСЦЕ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У СПРАВАХ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	48
<i>О. С. Барладян</i> ПРАВОВА ПРИРОДА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА ЗАХИСТУ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ.....	54
<i>Ю. З. Біла-Тюріна</i> ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ОРГАНУ НАДАННЯ ПОСЛУГ.....	60
<i>Є. І. Білокур</i> ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В МЕЖАХ КЕРУЮЧОЇ СИСТЕМИ.....	66
<i>К. В. Бондаренко</i> СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ.....	72
<i>Ю. С. Даниленко</i> ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	79
<i>І. В. Міщук</i> НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ТРАНСПЛАНТАЦІЮ ОРГАНІВ ТА ІНШИХ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНІ»: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?.....	84

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>І. А. Коваленко</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ФАЛЬСИФІКАЦІЇ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ.....	89
--	-----------

<i>Ю. О. Новосад</i> ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ.....	95
---	-----------

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

<i>Г. А. Білецька</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВО-МЕДИЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ВІКУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	101
---	------------

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Р. Ю. Гришко</i> ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ	107
--	------------

<i>В. О. Дубінська</i> КОМУНІКАЦІЙНИЙ РІВЕНЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРА ТА ЙОГО ІМІДЖУ.....	113
---	------------

<i>О. Л. Євмешкіна</i> ВИДИ ДЕРЖАВНИХ ПРОГНОЗІВ ЯК АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ.....	119
--	------------

<i>О. В. Сергієнко</i> ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	125
---	------------

<i>Н. О. Якушко</i> ТЕОРІЇ ЛІДЕРСТВА: ҐЕНЕЗА ТА СУЧАСНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ.....	130
---	------------

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Г. А. Гайдай</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АНГЛОМОВНОМУ СЕРЕДОВИЩІ В РАМКАХ СПІВПРАЦІ УКРАЇНА-ЄС.....	136
--	------------

<i>Є. А. Кульгінський</i> ЄВРОПЕЙСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	141
---	------------

<i>А. О. Надежденко, Н. О. Чечета</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПОСИЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО ІНСТИТУТУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СУЧАСНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ	149
--	------------

<i>І. V. Naida</i> EMPLOYMENT OF POPULATION AS AN OBJECT OF THE STATE POLICY OF UKRAINE.....	154
---	------------

<i>Д. Ю. Шаршаткін</i> КОНЦЕПЦІЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ УЧАСНИКАМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ.....	158
--	------------

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Т. В. Дракохруст</i> РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ.....	163
--	------------

<i>І. В. Костенко</i> ПРАВОВА ОБІЗНАНІСТЬ ГРОМАДЯН ЯК ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	168
--	------------

<i>Н. Б. Ларіна, І. В. Поліщук</i> РЕАЛІЗАЦІЯ НІМЕЦЬКОГО ДОСВІДУ З ПРАКТИКО-ОРІЄНТОВАНОГО НАВЧАННЯ МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ.....	173
---	------------

<i>О. М. Титаренко</i> РОЗРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДУХОВНО-ЦІННІСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	179
--	------------

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>А. Е. Омаров</i> ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ.....	185
---	------------

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Л. В. Заболотна</i> ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ.....	190
---	------------

<i>Л. В. Прудиус</i> ЕЛЕКТРОННЕ НАВЧАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	198
---	------------

<i>О. Л. Молошна</i> РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	205
---	------------

<i>І. Ю. Гришова, О. П. Дяченко</i> СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	212
---	------------

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

УДК 342.5

О. С. Дудченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ЮСТИЦІЇ УСРР В 1920-Х РР.

У статті проаналізовано організаційно-правові засади створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр. На основі нормативно-правових актів та архівних матеріалів досліджено організаційну структуру та повноваження Народного комісаріату юстиції УСРР.

Ключові слова: колегія народного комісаріату, народний комісаріат юстиції, народний комісар, постанова, Рада народних комісарів УСРР, розпорядження.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з проведенням у нашій країні реформи органів юстиції відповідно до європейських стандартів. Вирішенню цього завдання може сприяти історичний досвід створення та функціонування органів юстиції. При цьому слід звернути увагу на 1920-ті рр., коли паралельно зі становленням органів юстиції УНР у 1917–1920 рр. відбувалося формування органів юстиції радянської влади в Україні [1, с. 36].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові засади функціонування органів державної влади радянської України досліджено в працях В.Д. Гончаренка, Д.В. Журавльова, В.П. Єрмоліна, І.Б. Коліушко, В.С. Калиновського, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповала, В.А. Яцюка та інших сучасних вітчизняних учених. Окремі аспекти створення та функціонування органів юстиції УСРР розглядалися в працях О.С. Бадалової, В.Ф. Бойка, М.І. Герасимика, В.Д. Гончаренка, С.В. Олефіренка, О.Г. Предместнікова та ін. Проте слід визнати, що потребують

окремого дослідження організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр.

Метою статті є дослідження історико-правових та організаційних засад створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення радянської влади на території України перед новоствореною державою постало завдання реформувати органи державного управління, у тому числі систему органів юстиції. Відповідно до резолюції I Всеукраїнського з'їзду рад України «Про організацію влади на Україні» від 12 грудня 1917 року центральними органами влади проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральний виконавчий комітет і ті органи, які він створить. Згідно з постановою ЦВК рад України від 17 грудня 1917 року було утворено перший Уряд Радянської України [2, с. 112].

Відповідно до Конституції УСРР 1919 р. центральними органами державної влади визнавалися: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноар-

мійських депутатів; Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад (далі – ВЦВКР, або ВУЦВК); Рада народних комісарів (далі – РНК) [3, с. 1]. У Конституції 1919 р. зазначалося, що «завідування окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні комісаріати на чолі з завідуючими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [3, с. 5]. Отже, з тексту документа видно, що наркомати створювалися для керівництва окремими галузями державного управління.

В енциклопедії з державного управління народний комісаріат визначається як центральний орган державного управління окремою галуззю адміністративно-політичного, військового, господарського чи соціально-культурного будівництва в СРСР і радянських республіках в 1917–1946 рр. [4, с. 464–465].

Народний комісаріат юстиції УСРР (далі – НКЮ УСРР) був створений 29 січня 1919 р. на базі Відділу юстиції Тимчасового робітничо-селянського уряду України. Відповідно до «Положення про Народний комісаріат юстиції», затвердженого РНК УСРР 27 лютого 1919 р., основними напрямками діяльності наркомату проголошувалося керівництво діяльністю судових установ та розроблення і впровадження норм цивільного та кримінального права [5]. У зв'язку з цим, як слушно зазначає вітчизняний дослідник О.Г. Предместніков, Народний комісаріат юстиції УСРР позиціонувався як орган судового управління [1, с. 37]. Свідченням цього є низка нормативно-правових актів, зокрема, Декрет РНК УСРР «Про заснування IX Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного судового контролю» [6], Декрет РНК УСРР «Про заснування X Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного касаційного суду» [7] та ін.

Політичні та соціально-економічні події в країні сприяли ліквідації у вересні 1919 р. Народного комісаріату юстиції УСРР та створенню вже нового Комітету юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті. 19 січня 1920 р. Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті було реорганізовано в Народний

комісаріат юстиції УСРР (далі – НКЮ УСРР). У лютому 1920 р. у зв'язку з реорганізацією комісії юстиції в Народний комісаріат юстиції УСРР, тимчасово (до затвердження Радою народних комісарів УСРР) було створено колегію НКЮ УСРР та шість відділів: судово-слідчий відділ з підвідділами (загальний – організаційно-інструкторський, контрольно-слідчий, судового контролю, статистики); відділ законодавчих пропозицій і кодифікації; публікації законів; довідково-юристконсультський; тюремно-каральний; адміністративний [8, с. 24].

Після створення НКЮ УСРР у 1920 р. змінилася і його організаційна структура. До складу Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 р. входили: колегія (голова колегії – нарком юстиції, заступник наркома юстиції, два члени колегії та секретар); управління справами; судово-слідчий відділ; центрально-каральний відділ; відділ кодифікації, законодавчих пропозицій та консультацій. Кількісний склад кожного відділу був різним. Колегія народного комісаріату юстиції УСРР у 1920 р. складалася з п'яти осіб, зокрема, голови колегії (народного комісара юстиції), заступника народного комісара юстиції, двох членів колегії та секретаря. До складу відділу управління справами входили три підвідділи: загальний (15 осіб); фінансово-розрахунковий (9 осіб); господарський (36 осіб). Судово-слідчий відділ складався з загального підвідділу (23 особи); підвідділу судового будівництва і судового контролю (21 особа); контрольно-слідчого підвідділу (20 осіб); статистичного підвідділу (26 осіб). Найчисельнішим був центрально-каральний відділ. До його складу входили такі відділи: загальний (10 осіб); організаційно-інструкторський (9 осіб); адміністративно-господарський (5 осіб); культурно-просвітницький (9 осіб); технічно-виробничий (11 осіб); медико-санітарний (6 осіб); кошторисно-фінансовий (8 осіб); стіл патронату (3 особи); конвойний (11 осіб). Відділ кодифікації, законодавчих пропозицій і консультацій структурно поділявся на чотири підвідділи: загальний (26 осіб); підвідділ публікацій (12 осіб); касаційний відділ (9 осіб); Верховний Касаційний суд (26 осіб) [8, с. 197–201].

Організаційно-правові засади діяльності колегії НКЮ УСРР пояснювалися в листі Народного комісаріату юстиції УСРР № 14 від 05 липня 1919 р., в якому зазначалося, що колегії народних комісаріатів створюються та функціонують відповідно до Конституції РСФРР 1918 р., а внутрішній порядок діяльності колегій визначається положеннями про відповідні колегії, які прийняті в кожному народному комісаріаті [9]. Кількісний та персональний склад колегії кожного наркомату був різним, наприклад, колегія НКЮ УСРР у 1920 р. складалася з наркома, заступника наркома та 2 членів колегії [10].

Нове Положення про Народний комісаріат юстиції було затверджене Положенням ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р. (Далі – Положення 1921 р.). Порівняно з попередніми, воно більш детально регламентувало завдання та структуру Наркомюсту УСРР, а також завдання його структурних підрозділів [11]. Основні завдання Народного комісаріату юстиції УСРР були передбачені ст. 1 Положення ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р., зокрема: а) організація інструктажу і спостереження за діяльністю відділів юстиції, органів суду, слідства, захисту і звинувачення, спостереження за діяльністю Комісії у справах із неповнолітніх; б) нагляд за правильним і одноманітним тлумаченням законів усіма судовими і слідчими органами УСРР, за відповідністю їх діяльності принципам соціалістичної правосвідомості й спільної політики Робіничо-господарського уряду; в) розробка і розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств; г) кодифікування законодавства, публікація законодавчих актів і постачання законодавчих матеріалів усім відомствам; ґ) керівництво і спостереження за процесом відокремлення церкви від держави; д) розробка спільних заходів покарання, організація виправного трудового режиму для осіб, позбавлених свободи як за вироком суду, так і в порядку попереднього слідства, організація місць позбавлення волі і завідування ними, завідування конвойною вартою; е) збір і розробка статистичного матеріалу про ді-

яльність судових, слідчих і каральних органів НКЮ УСРР [11].

В юридичній літературі існують різні погляди щодо закріплених в Положенні 1921 р. повноважень НКЮ УСРР. Зокрема, Бадалова О.С. зазначає, що одне з центральних місць в діяльності НКЮ УСРР займав нагляд за роботою відділів юстиції, судів, органів слідства, захисту і обвинувачення [12, с. 59]. Вітчизняний дослідник Предместніков О.Г. стверджує, що ці завдання перетворювали Народний комісаріат юстиції УСРР в керівний адміністративний орган із необмеженими повноваженнями у сфері правозахисної та правоохоронної діяльності [1, с. 37]. С.В. Олефіренко вказує на низку невласливих органам юстиції функцій Народного комісаріату юстиції, наприклад, щодо розслідування деяких категорій кримінальних справ та підтримки обвинувачення в судах [13, с. 130]. У зв'язку з цим варто погодитися з Предместніковим О.Г., який стверджує, що такий підхід до організації НКЮ УСРР не відповідає розумінню органів юстиції як суб'єктів забезпечення законності, правосуддя та справедливості [1, с. 37].

Згідно з Положенням 1921 р. НКЮ УСРР очолювали народний комісар та колегія. Структурно колегія складалася з голови (народний комісар юстиції) та п'яти членів. Народний комісар юстиції та члени колегії мали право державного звинувачення проти всіх порушників закону, відкриваючи у встановленому порядку судово-ве переслідування [11].

Відповідно до Положення 1921 р. змінилася і структура НКЮ УСРР. У наркоматі УСРР були створені такі відділи: організаційно-інструкторський відділ; відділ судового контролю; відділ законодавчих пропозицій і кодифікування; виправно-трудова відділ; відділ відокремлення церкви від держави; відділ статистики; кошторисно-фінансовий відділ; відділ управління справами. Для виконання доручень Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, РНК УСРР та Народного комісаріату юстиції при НКЮ УСРР була організована Слідча група щодо провадження термінових розслідувань [11].

Після утворення СРСР змінилися й організаційно-правові засади функціонування НКЮ УСРР. Народні комісаріати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були одноіменні наркомати. Народні комісаріати юстиції, землеробства, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [14, с. 227].

Діяльність народних комісаріатів регламентувалася Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р. та Загальним положенням про народні комісаріати УСРР від 12 жовтня 1924 р. [15, с. 28]. Правові засади діяльності НКЮ УСРР визначалися Положенням про Народний комісаріат юстиції УСРР 1923 р. та 1929 р.

Порівняно з Положенням 1921 р., Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету 01 серпня 1923 р. (Далі – Положення 1923 р.), розширювало завдання НКЮ УСРР. Зокрема, на Народний комісаріат юстиції покладалися такі обов'язки: а) загальне керівництво, організація й інструктування всіх чинних на території УСРР судових установ, прокуратури, органів слідства, нотаріату та судових виконавців; б) видання наказів та інструкцій, що визначають діяльність Найвищого Суду, Народних судів і взагалі всіх судових установ УСРР; в) нагляд за діяльністю земельних і арбітражних комісій, примирних камер, третейських судів та аналогічних установ, що виконують судові функції; г) нагляд за діяльністю колегії захисників і організацією юридичної допомоги населенню; ґ) розгляд і встановлення порядку розв'язання спірних питань про розмежування компетенції органів юстиції та органів інших відомств; д) попередній розгляд всіх законопроектів, що подаються до ВУЦВК і Раднаркому, та проектів загальнонормативних постанов; е) нагляд за провадженням кримінальних і цивільних справ, в яких зацікавлений Уряд УСРР, за кордоном; є) тлумачення чинних законів на запити центральних і місцевих органів і на підставі доручення

ВУЦВК і Раднаркому, а також з власної ініціативи; ж) оголошення законів і розпоряджень Уряду, а також статутів різних товариств, що мають всеукраїнське значення, та нагляд за приватними виданнями згаданих законів і розпоряджень; з) розробка спільно з НКСВ правил «Про напутньо-трудоу систему» відносно осіб, засуджених до позбавлення волі або до примусових робіт без позбавлення волі, і догляд за правильним функціонуванням місць позбавлення волі і напутно-трудоу установ, нагляд за діяльністю комісій у справах неповнолітніх; и) участь у розробці програми підготовки радянських юристів в юридичних школах і правових відділах вищих шкіл, організація (за погодженням з Головним комітетом професійно-технічної освіти) короткотермінових курсів для судових робітників [16].

Положення 1923 р. реформувало й організаційну структуру НКЮ УСРР. Зокрема, наркомат юстиції очолював народний комісар, який був одночасно і прокурором республіки. При народному комісарі діяла колегія як структурний елемент наркомату. НКЮ УСРР поділявся на такі відділи: судоустрою і догляду; адміністративно-фінансовий; законодавчих проектів кодифікації; прокуратури; видавничий відділ [16].

Висновки і пропозиції. Таким чином, організаційно-правові засади створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР регламентувалися Конституцією УСРР 1919 р., положеннями «Про Народний комісаріат юстиції УСРР» 1919 р., 1921 р., 1923 р., 1929 р., які по-різному визначали повноваження та організаційну структуру НКЮ УСРР. Варто зауважити, що завдання НКЮ УСРР, незважаючи на те, що були закріплені в Положеннях про Народний комісаріат юстиції УСРР, не були чітко визначені, про що свідчить дублювання повноважень різними відділами наркомату. Організаційна структура наркомату в 1920-х рр. також зазнавала еволюційних змін, зокрема, відповідно до Положення 1921 р. очолювали НКЮ УСРР народний комісар та колегія, а відповідно до Положення 1923 р. наркомат юстиції очолював народний комісар, а при ньому діяла колегія.

Список використаної літератури:

1. Предместніков О.Г. Історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції Української РСР у 1918–1956 роках / О.Г. Предместніков // Право і суспільство. – 2015. – № 6, частина 3. – С. 35–41.
2. Хрестоматія з історії держави і права України. – У 2-х томах. Том 2. Лютий 1917–1996. / За редакцією В.Д. Гончаренка. – К., 2000. – 726 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.1, оп. 1, спр. 13. – 45 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А.М. Михненко (співголова), М.М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
5. О Народном комиссариате юстиции (Положение) : Постановление СНК Украины // Известия Временного Рабоче-крестьянского правительства Украины и Харьковского совета рабочих депутатов. – 1919. – № 57.
6. Об учреждении IX Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного судебного контроля : Декрет СНК Украины // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 37. – Ст. 443.
7. Об учреждении X Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного кассационного суда : Декрет СНК Украины // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 37. – Ст. 444.
8. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.8, оп. 1, спр. 68. – 237 с.
9. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 8, оп. 1, спр. 11. – С. 1.
10. Збір законів і розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. – № 10. – 12–22 травня 1920 р. – С. 240.
11. О Народном комиссариате юстиции : Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 05 октября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 20. – Ст. 572.
12. Бадалова О.С. Органи юстиції в Україні: становлення та основні завдання / О.С. Бадалова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Державне управління». – 2011. – Т. 165. – С. 58–62.
13. Олефіренко С.В. Становлення органів юстиції в контексті українського державотворення / С.В.Олефіренко // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 128–134.
14. Історія держави і права України : навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. Курс лекцій / За ред. проф. В.Д. Гончаренка. – К. : Вентурі, 1996. – 288 с.
15. Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР в першій половині 1920-х рр. / О.С. Дудченко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 26–30.
16. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 01 серпня 1923 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230019.html.

Дудченко О. С. Организационно-правовые основы функционирования Народного комиссариата юстиции УССР в 1920-х гг.

В статье проанализированы организационно-правовые основы создания и функционирования Народного комиссариата юстиции УССР в 1920-х гг. На основе нормативно-правовых актов и архивных материалов исследованы организационная структура и полномочия Народного комиссариата юстиции УССР.

Ключевые слова: коллегия народного комиссариата, народный комиссариат юстиции, народный комиссар, постановление, Совет народных комиссаров УССР, распоряжения.

Dudchenko O. Organizational and legal basis of the functioning of the National commissariat of justice of USSR in the 1920s

The article analyzes the legal basis of the establishment and functioning of National Commissariat of justice of USSR in the 1920s. On the basis of legal acts and archival materials the organizational structure and credentials of the National Commissariat of justice of USSR is investigated.

Key words: Collegium of the National Commissariat, National Commissariat of justice, National Commissioner, resolution, Council National Commissars of the USSR, disposal.

УДК 340.1

А. С. Заєць

здобувач кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»**ЮРИДИЧНА ПРАКТИКА ЯК ОДНА
З ОСНОВНИХ ФОРМ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ**

У статті розкривається поняття юридичної практики як форми правового виховання. Проводиться дослідження різних позицій вчених щодо визначення форм правового виховання. Дається коротка характеристика різних видів юридичної практики.

Ключові слова: *правове виховання, форми правового виховання, юридична практика, самовиховання.*

Постановка проблеми. Юридична практика займає відносно самостійне місце в правовій системі суспільства і відіграє істотну роль у механізмі правового регулювання. Як форма правового виховання юридична практика опосередковано впливає на всі сторони життєдіяльності суспільства, сприяючи розвитку його процесів або гальмуючи їх.

Правосвідомість вимагає систематичного раціонального формування, стимулювання, позитивного соціального розвитку. Саме правове виховання у різних формах є системою заходів, спрямованих на інтеграцію у свідомість людей політико-правових ідей, норм, принципів, які втілюють цінності світової та національної правової культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У низці робіт при правильному підході до розкриття змісту правового виховання недооцінюється такий важливий його аспект, як формування практичних навичок і вміння застосовувати правові положення на практиці. Наразі цей аспект набуває особливого значення, оскільки прискорення темпів життя все частіше створює для людей нові і часом несподівані ситуації, коли на прийняття рішень відводиться мінімум часу.

Мета статті – розкрити поняття юридичної практики як форми правового виховання.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні основними формами правового ви-

ховання залишаються правове навчання, юридична практика, безпосередня реалізація права та самовиховання [9, с. 143].

Однією з найдієвіших форм правового виховання є юридична практика. Термін «практика» походить від грецького «*praktikos*» – «діяльний, активний». Під практикою розуміється доцільна і цілеспрямована діяльність, яку суб'єкт здійснює для досягнення певної мети. Під юридичною практикою в більшості випадків розуміють діяльність з видання (тлумачення, реалізації, застосування і т. п.) юридичних приписів, поєднану з накопиченим соціально-правовим досвідом.

Юридичній практиці як одній із основних різновидів соціально-історичної практики властиві риси, притаманні будь-якій практиці. Однак залучена до правової системи суспільства, процесу правового регулювання, соціальна практика отримує деякі нові, зокрема юридичні, якості, що дозволяють розглядати її як відносно самостійний тип практики [2, с. 13].

Окремої уваги заслуговує питання дослідження юридичної практики як форми правового виховання. Необхідно відзначити, що правове виховання визначається як цілеспрямована систематична діяльність держави, її органів та їх службовців, громадських об'єднань і трудових колективів із формування і підвищення правової свідомості та правової культури [6, с. 409].

Юридична практика (як і соціальна практика в цілому) є синтезом практичної юридичної діяльності суб'єкта і його позитивної правосвідомості. Діяльність суб'єкта права тільки в абстракції може бути

відокремлена від його духовної сфери. Виділяють три стадії соціальної практики, які повною мірою притаманні і юридичній практиці як її різновиди [4, с. 12].

У процесі юридичної практики виникають різноманітні матеріальні, політичні, соціальні та інші зміни. До її особливостей слід віднести те, що вона завжди породжує юридичні наслідки. Юридична практика включає в себе два основних елементи: юридичну діяльність і соціально-правовий досвід. Динамічна сторона практики реалізується переважно в діяльності; статична – у правовому досвіді. Окрім того, необхідно зазначити, що для правової системи суспільства характерне одночасне функціонування різноманітних типів, видів і підвидів практики. Залежно від характеру, способів перетворення громадських відносин потрібно розрізняти правотворчу, правозастосовчу, розпорядчу, інтерпретаційну та інші типи практики.

До складу юридичної практики входить об'єкт, яким є суспільні відносини, інші форми поведінки людей і їх об'єднань, соціальних спільнот, інакше кажучи, суб'єкти права. Суб'єктами юридичної практики є правотворчі і правозастосовні органи (законодавчі органи, органи виконавчої влади, в т. ч. правоохоронні органи, їхні посадові особи, суди, адвокати, органи нотаріату тощо). Суб'єкти юридичної практики безпосередньо видають, тлумачать і застосовують юридичні норми. Учасники юридичної практики – це суб'єкти права, які сприяють суб'єктам юридичної практики в здійсненні правочинів та операцій, але самі при цьому не видають і не застосовують правові норми.

Юридична практика зумовлює високий рівень правової культури, який відповідає сучасним вимогам юридичної освіти. Основним визначальним чинником правової культури є відповідний рівень правової культури суспільства, спосіб її функціонування, оновлення і вдосконалення в рамках сучасного права.

Юридична практика надає певний розвиток і динаміку освітньому процесу, навчає фахівців істинності і цінності одержуваних практичних знань. Визначальним елементом практичної спрямованості є застосування отриманих навичок, юридич-

них методів в умовах сучасного суспільства. Перевірка отриманих результатів у сучасному суспільстві здійснюється в рамках критерію підготовки фахівців певної юридичної галузі. Практика є важливим критерієм перевірки якості підготовки фахівців, випробовує істинність, цінність і ефективність наукових досліджень, на базі яких дається освіта.

У цілому юридична практика як форма правового виховання є різновидом соціально-історичної практики, оскільки їй притаманні риси, характерні для будь-якої іншої суспільної практики. Разом із правом і правосвідомістю юридична практика є найважливішим компонентом правової системи суспільства, пов'язуючи в єдине ціле суб'єктів і об'єктів права, нормативні та індивідуальні юридичні приписи, суб'єктивні права й обов'язки, правові ідеї й рішення, що приймаються.

Варто зазначити, що творцями, суб'єктами і учасниками юридичної практики є окремі люди, колективи й представники органів та організацій. Суб'єкти й учасники чітко усвідомлюють поставлені перед ними цілі та завдання, передбачають значимість здійснюваних ними юридичних дій. Правове виховання спрямоване на підвищення регулюючої ролі права і не повинне зводитися тільки до роз'яснення норм права. Правова практика з точки зору правової теорії – явище надзвичайно об'ємне і багатопланове, що включає в себе і правозастосовчу, і правореалізаційну діяльність, право як виховний процес. На відміну від теоретичної діяльності, де виробляються ідеї, концепції й поняття, практика спрямована на об'єктивну, реальну, цілеспрямовану зміну суспільного життя, що виражається в регулюванні поведінки людей, охороні їхніх прав та законних інтересів, вирішенні юридичних суперечок і конфліктів, задоволенні за допомогою правових засобів матеріальних та інших потреб.

У процесі юридичної практики виникають різноманітні матеріальні, політичні, соціальні та інші зміни. До її особливостей слід віднести те, що вона завжди породжує й відповідні юридичні наслідки. Так, практика реалізації права пов'язана з виникненням, зміною та припиненням

правовідносин, застосуванням заходів заохочення і примусу.

Будь-який вид юридичної практики врегульований правовими та іншими соціальними приписами. Наприклад, у нормативно-правових приписах закріплюється компетенція суб'єктів, використання ними певних засобів і методів діяльності, способи оформлення прийнятих рішень та накопиченого досвіду, тим самим забезпечується стабільність практики.

Основні різновиди практики (правотворча, правозастосовна та судова) є специфічними видами практики з притаманними лише їм особливостями.

Правотворчість – це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства, пов'язана зі встановленням, зміною, скасуванням юридичних норм. Правотворчість виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів [8, с. 258].

Реалізацію норм права можна визначити як втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, в їхній практичній діяльності. Її варто відзначати як процес і як кінцевий результат.

Судова практика характеризується специфічними ознаками: 1) здійснення спеціально уповноваженими судовими органами; 2) пов'язаність із реалізацією функцій судової влади; 3) здійснення в особливій процесуальній формі; 4) спрямованість правотворчої активності на встановлення нормативно-правових приписів; 5) фіксація приписів у судових правотворчих актах.

Варто зазначити, що певні види актів судової правотворчості можуть прийматися не лише вищими, а й нижчими судовими органами, наприклад, адміністративні суди можуть скасовувати нормативно-правові акти на підставі їх невідповідності законодавству [5, с. 128].

У процесі тлумачення встановлюються умови дії норми, юридичні права й обов'язки учасників правовідносин, а також заходи юридичної відповідальності за порушення приписів норм права [10, с. 247].

Г. Шнайдер робить висновок про те, що законодавство встановлює й підтримує основоположні ціннісні уявлення, які в про-

цесі соціалізації передаються іншим поколінням людей. Тому одним із основних шляхів правового виховання є спостереження за практикою створення й особливо реалізації правових норм. Саме соціальна практика, що сприймається й оцінюється особистістю, відіграє вирішальну роль у формуванні її правосвідомості.

У цілому про функціонування будь-яких правових явищ можна говорити лише в тому випадку, якщо за ними стоять діючі суб'єкти й учасники практики. Потрібно погодитися з Гегелем у тому, що «закон не діє, тільки людина діє» [3, с. 169].

За роки незалежності нашої держави важливого значення (як реальний інструмент правового виховання шляхом застосування юридичної практики) набули юридичні клініки, які в більшості випадків створюються при навчальних закладах. Так користь від правовиховної діяльності отримують усі її учасники, оскільки студенти – консультанти клініки здобувають перший практичний досвід і набувають певних умінь та навичок, натомість відвідувачі клініки – громадяни, які звернулися за консультацією, отримують кваліфіковану правову допомогу з вуст студентів, комунікативні здібності яких іноді навіть перевершують здібності досвідчених правників.

Варто також відзначити, що деякі вчені класифікують практику залежно від суб'єкта, який її здійснює, та розділяють її на державну та приватну.

Так, під державною розуміється практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, їхніх посадових осіб. Під приватною юридичною практикою в більшості випадків розуміють напрямок підприємницької діяльності.

Враховуючи положення ст. 19 Конституції України, найпріоритетнішим є принцип, за яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [1]. У такому випадку слід розуміти, що держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією й законами прав і свобод людини і громадянина, а й неприпустимості не передбачених Конституцією й законами втручання в життя

й діяльність особи та примусового впливу на неї, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання та вольових рішень органів державної влади й місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб.

У той же час органи державної влади й місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм. Їхня діяльність має бути максимально повно і точно визначена, врегульована, регламентована з тим, щоб попередити можливість завдати шкоду особі, суспільству чи державі. Вищевикладене суттєво змінює напрямки діяльності та розвиток тієї чи іншої юридичної практики з огляду на обсяг її повноважень.

Досвід показує, що навіть коли людина знає про існування будь-яких правових норм, це ще не означає, що вона їх розуміє й уміє використовувати для захисту своїх суб'єктивних прав, законних інтересів, а також для виконання своїх обов'язків. Подібно поради, що надходить від фахівців, юридична консультація не тільки дає знання про конкретні правові приписи, але й пропонує кращі варіанти вирішення справи відповідно до чинного законодавства з меншими фізичними й матеріальними витратами. Тому в будь-якому суспільстві державі потрібні професіонали, за допомогою яких спілкування громадян із системою стало би більш ефективним.

Інформація про законодавство, а також практику його застосування поширюється різними способами, які в цілому можна розділити на усні, друковані та віртуальні.

Широка гласність правової практики державних органів і громадських організацій, її демократизм і гуманізм надійно переконують у справедливості законів, обґрунтованості правових способів вирішення суспільних справ, у тому числі щодо застосування покарання до правопорушників. Все це створює сприятливі умови для формування і розвитку правосвідомості, почуття поваги до законів, бажання суворо їх дотримуватися, виробленню звички діяти в будь-якій ситуації правомірно, відповідно до вимог законів. Однак особиста участь у добре організованій і контрольованій соціально-право-

вій практиці має більш глибокий вплив на правосвідомість і поведінку громадян, на підвищення їх соціально-правової активності.

Висновки і пропозиції. Отже, як справедливо вважають дослідники, юридична практика – це діяльність суб'єктів права в процесі формування та реалізації його норм, яка полягає у виданні нормативних актів і здійсненні різних індивідуальних правових актів. Не може бути визнана юридичною практикою діяльність людей, які свідомо порушують правові норми, тому що мета юридичної практики повинна бути законною, і вона досягається дозволенними правовими засобами [7, с. 86].

Юридична практика як форма правового виховання опосередковано впливає на всі сторони життєдіяльності суспільства, сприяючи розвитку його процесів або гальмуючи їх. Проте низька якість прийнятих нормативно-правових актів, неправильне їх роз'яснення, незадовільне втілення правових приписів у життя суттєво уповільнюють і ускладнюють формування в нашій державі цивілізованого громадянського суспільства й побудову правової держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр>.
2. Бондарев А. Организованная юридическая практика – эффективная форма правового воспитания [Текст] / А. Бондарев // Вестник Пермского университета. – 2007. – № 8. – С. 12–18.
3. Гегель Г. Сочинения / Г. Гегель – М., 1934. – Т. 7. – С. 169.
4. Леушин В. Юридическая практика в системе социологических общественных отношений / В. Леушин. – Красноярск, 1987.
5. Малишев Б. Судова правотворчість як наукова категорія порівняльного правознавства / Б. Малишев // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. 36. статей / За ред. Ю. Шемшученка, Л. Губерського, І. Гриценка; упор. О. Кресін. – К. : Логос, 2009. – 712 с.
6. Нерсисянца В. Проблемы общей теории права и государства – М. : Норма, 2004. – 832 с.

7. Реутов В. О понятии юридической практики / В. Реутов // Государство, право, законность: учен. зап. Перм. ун-та. Пермь, 1974. – Вып. 5. – № 300.
8. Скакун О. Теория государства и права: [учебник] / О. Скакун – Харьков, 2009. – С. 258–260.
9. Скуріхін С. Форми правового виховання офіцерського складу Збройних сил України / С. Скуріхін // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 12. – С. 141–153.
10. Шемшученко Ю. Юридична наука на межі століть / Ю. Шемшученко // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. Корецького НАН України. – Вип. 11. – К., 2000. – С. 4.

Заяц А. С. Юридическая практика как одна из основных форм правового воспитания

В статье раскрывается понятие правовой пропаганды как формы правового воспитания. Проводится исследование разных позиций ученых по вопросу определения форм правового воспитания. Дается краткая характеристика разных видов юридической практики.

Ключевые слова: правовое воспитание, формы правового воспитания, юридическая практика, самовоспитание.

Zayets A. Legal practice as one of the main forms of legal education

The article deals with the concept of legal practise as a form of legal education. Various opinions of scholars regarding the identification of the forms of legal education are reviewed. Each form of legal practise is described in brief.

Key words: legal education, forms of legal education, legal practice, self-education.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ» У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті в теоретико-правовому аспекті розглядається становлення, розвиток та сучасне розуміння поняття «громадський контроль». Особливу увагу приділено поняттю громадського контролю в сучасній Україні в контексті взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, їх взаємозв'язку і феномену виникнення контролюючої функції суспільства. Проаналізовано складові поняття «громадський контроль»: моніторинг, нагляд та власне контроль.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, моніторинг, органи державної влади, суверенітет.

Постановка проблеми. У процесі ґрунтовних перетворень суспільної та політичної системи України, що відбуваються з 2013 р., були сформульовані нові виклики перед державними органами, громадянами та законодавством. Якісні зміни в державі в напрямку утвердження європейських цінностей, забезпечення дотримання конституційних норм, розвиток правової, суверенної держави та слідування принципу верховенства права вимагають переосмислення відповідальності органів влади перед народом, який, власне, і є джерелом влади. У суспільства з'явився запит на участь у державному управлінні і здійснення контролю за владою. У цей же час поняття «громадський контроль» у юридичній літературі вживається в значенні, яке сформоване за радянської доби і не враховує сучасного стану взаємодії влади та суспільства. Визначення поняття контролю громадянського суспільства необхідне для успішного впровадження механізмів взаємодії народу і влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній літературі використовується термін «громадський контроль». На теоретичному рівні питання громадського контролю досліджували такі зарубіжні науковці, як Е. Гідденс, Е. Дюркгайм, Дж. Г. Мід, Т. Парсонс, Е. Тоффлер. Серед вітчизняних учених дослідженням

теоретико-практичних аспектів громадського контролю займалися О. Андрійко, С. Боголюбова, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, О. Зайчук, А. Комзюк, Г. Козирева, А. Крупник, О. Куракін, С. Кушнір, Е. Маштаков, Ю. Оборотова, М. Сьомін. Функціонально досліджували це явище в Україні К. Вінцукевич, І. Кресіна, А. Крупник, Д. Іоненко, С. Кушнір, О. Лазор, Ла-тишева, М. Лациба, Н. Мішина, Н. Нижник, С. Новіков, М. Обод, О. Орловський, В. Погорілко, О. Полтораков, Ю. Савко, С. Саханенко, В. Степаненко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Фрицький, В. Цвєтков, С. Шестак, Т. Яременко та інші.

Серед вітчизняних вчених і науковців з пострадянського простору немає консолідованої позиції щодо визначення поняття громадського контролю. Ступінь розробки поняття «громадський контроль» в юридичній літературі варіюється залежно від галузі права, не виділене загальнотеоретичне розуміння цього терміна. Крім того, термін «громадський контроль» і поняття, яке він позначає, не відповідають теперішньому етапу розвитку демократичного процесу в Україні і запитам самого громадянського суспільства. Невирішеною частиною проблеми є те, що здійснення громадського контролю не врегульоване єдиним нормативним актом, що спричиняє відсутність єдності в наукових позиціях щодо поняття і мети контролю.

Мета статті полягає у переосмисленні поняття контролю громадянського суспільства, формулюванні нового визначення поняття, яке б відповідало сучасному стану розвитку суспільства та держави. Для досягнення цієї мети слід: 1) визначити правове підґрунтя для здійснення громадянським суспільством контролю за органами державної влади, 2) відповісти на питання, чому громадяни можуть вимагати підзвітності від держави; де закінчується можливість громадського моніторингу за діяльністю держави; наскільки широке поняття громадського контролю і які механізми воно включає, як це поняття співвідноситься з іншими суміжними поняттями.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до договірної теорії держава утворилася внаслідок укладення суспільного договору людьми, які домовилися делегувати частину своїх прав органам влади задля здійснення ефективного і професійного управління державними справами. На нашу думку, ця теорія відображає розвиток публічно-правових відносин і ілюструє взаємозв'язок суспільства та державних органів. Так, у «Державі» Платон вказував, що контроль-договірна взаємодія є само референтною, і саме ця комунікація стає каталізатором створення нового правового поля як феномена співіснування влади та суспільства, оскільки «коли вже не стало сили уникнути одного (несправедливості) і дотримуватись іншого (справедливості), вирішили, що доцільно буде домовитись між собою, аби люди почали укладати взаємні угоди про контроль, назвавши ці домовленості законними і справедливими [1, с. 44]. Стаття 1 Конституції визначає Україну як демократичну, соціальну й правову державу, тобто державу, основною метою якої є забезпечення благополуччя суспільства. На законодавчому рівні статтею 5 Конституції також визначено, що народ є єдиним носієм суверенітету й джерелом державної влади. Дж. Локк стверджує, що навіть після створення держави сувереном залишається народ, який вправі замінити правителя іншим, якщо той не виконує обов'язків перед суспільством. Наявність у громадян права на управління передбачає, що делегувавши реалізацію цього

права, народ може вимагати належного виконання права на управління і контролювати те, щоб держава діяла в інтересах всього суспільства [2, с. 312]. Такий горизонтальний контракт дозволяє суспільству робити запити щодо справедливості дій влади, вимагати виконання обов'язків належним чином, спілкуватися з правителем, вести діалог, певною мірою контролювати процес державного управління. При цьому формальним правом прийняття остаточного рішення наділена держава. Таким чином, у концепції Дж. Локка закладені механізми суспільного контролю. Крім того, стаття 38 Конституції закріплює право громадян брати участь в управлінні державними справами. Інтерпретувавши позицію Дж. Локка, інші теорії суспільного договору, законодавство України, можна підсумувати, що здійснення контролю за діяльністю органів державної влади є правом українського народу. Важливо звернути увагу на вживання термінів, що позначають громадський контроль в українській юриспруденції і в зарубіжній юридичній літературі. В Україні застосовується термін «контроль», формулювання, що передбачає застосування примусу й чіткої організації діяльності. У громадянського суспільства як суб'єкта здійснення такого контролю немає можливості використовувати силу легального примусу до підконтрольних суб'єктів – органів державної влади. У зарубіжній літературі використовують термін «civil society monitoring» для позначення процесів, які описує поняття «громадський контроль». Моніторинг, тобто нагляд за належним виконанням державними органами своїх функцій має більш диспозитивний механізм. Якщо суспільство наглядає за діяльністю державної влади, фіксує неналежні дії і сигналізує вищим контролюючим органам про порушення (або ж висвітлює ці порушення), то наявність примусу не обов'язкова. Оскільки механізм примусу притаманний лише державі, у громадянського суспільства фактично немає можливості реалізовувати свою контролюючу функцію на тому ж рівні, як його здійснює, наприклад, інститут прокуратури.

У етатистській концепції держави вся влада зосереджується в руках державних

органів. Органи державної влади отримують усі атрибути управління і примусу і здійснюють законодавчу, виконавчу та судову владу. Крім того, вони мають виключне право контролю, що втілюється в роботі прокуратури чи інших органів, які застосовують виключне право державного примусу. М. Маклюен висунув тезу про те, що формування влади тільки на засадах примусу є безперспективним, та наголошував на обов'язковості забезпечення підтримки влади основною частиною населення. Легітимізація влади забезпечується шляхом встановлення діалогу, прозорих механізмів взаємодії та наявності відповідних важелів громадського контролю [3]. Враховуючи семантичне значення і етимологію двох термінів, на позначення поняття «громадський контроль» коректніше вживати термін «моніторинг» щодо сучасного стану цього інституту в Україні. Проте поняття громадського контролю є ширшим, ніж моніторинг, і можна передбачити розвиток і подальшу розробку інституту контролю органів державної влади з боку громадянського суспільства. Отже, на нашу думку, доцільно використовувати термін «громадський контроль» і орієнтуватися на потенційне розширення контролюючих функцій суспільства.

На питання, чому громадяни можуть вимагати підзвітності від держави, можна відповісти, проаналізувавши природу демократичного режиму, який декларований Конституцією, підтверджується законами України та є основою правової системи країни. Громадяни делегують свої повноваження здійснення державного правління, але зберігають своє право на народовладдя. У класичній теорії громадянського суспільства А. де Токвіля стверджується, що люди, які усвідомлюють власні інтереси, розуміють і необхідність підпорядкування спільним зобов'язанням, які накладає на них суспільство задля досягнення спільного блага [4, с. 62–63]. Так, за А. де Токвілем громадянське суспільство є контрбалансом для влади. Функціонування сильного, незалежного громадянського суспільства є корисним для становлення розвиненої демократії та стабільної держави. Саме токвіліанська модель громадянського суспільства

передбачає можливість здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Ця модель у комплексі з принципом верховенства права дає простір для розробки механізму ефективного моніторингу та засобів здійснення контролю за владою. Більше того, активний механізм громадського контролю вигідний самій державі, адже суспільство може бути партнером державного апарату і рушієм розвитку усіх сфер.

Д. Сірик зазначає, що участь громадськості в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам [5, с. 48]. Крім того, право громадян на контроль органів державної влади є частиною концепції, якісного врядування – Good Governance. П. Козлов говорить про Good Governance як про концепцію, що характеризується координацією дій органів влади, громадян і соціальних груп, які використовують свої легальні права, виконують обов'язки та є посередниками у вирішенні проблемних питань, пов'язаних із суспільним розвитком [6, с. 138]. Якісне управління передбачає відкритість влади, дотримання верховенства права, прозорість, справедливість та інклюзивність. Такий інноваційний метод управління спирається на партнерські відносини з громадянським суспільством та побудову діалогу. Одним зі шляхів досягнення цього є громадський контроль.

Оскільки до сьогодні не прийнятий закон України про громадський контроль, ми не можемо визначити думки законодавця, тому проаналізуємо позиції науковців щодо цього питання.

У вітчизняній юридичній науковій літературі досить часто вживається термін «громадський контроль». Т. Наливайко визначає громадський контроль як важливий соціальний інститут організації суспільних відносин, що консолідує зусилля органів державної влади та громадських організацій задля раціоналізації соціального буття, збереження цілісності та соціокультурної самобутності суспільства, організації колективних дій [7, с. 11]. О. Полтораков зазначає, що громадський

контроль є системою відносин громадянського суспільства з державою і ґрунтується на підзвітності органам державної виконавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [8]. А. Крупник стверджує, що громадський контроль є інструментом оцінки виконання органами державної влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, він є невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [9, с. 147]. Ці визначення характеризують або один з компонентів громадського контролю (наприклад, парламентський), або лише описують його роль в системі держави і права.

Після подій зими 2013–2014 рр. у громадянського суспільства з'явилося «вікно можливостей» для переформатування моделі співпраці з державними органами, проведення реформ та донесення свого бачення змін у державній та правовій системі. Протягом 2014 р. в Україні з'явилася успішна практика участі інституцій громадянського суспільства у державотворчій діяльності. Можна назвати такі вдалі приклади громадських ініціатив, як «Реанімаційний пакет реформ», що спеціалізується на проведенні реформ системи державних закупівель, антикорупційній політиці, реформі державної служби; «Партнерство «Відкритий уряд», що займається контролем за виконанням урядом задекларованої політики; рух «Чесно», який займається громадським моніторингом виборчого процесу та інші. Ці громадські ініціативи діють у різних сферах громадського контролю, застосовують різноманітні механізми, які поки не визначені законодавчо, наприклад, як інститут лобіювання. Тому необхідно дати єдине широке визначення поняття контролю громадянського суспільства, що буде містити усі прояви елементів громадського контролю і передбачати появу нових правових механізмів здійснення цього контролю.

На нашу думку, у визначенні громадського контролю слід змістити наголос на власне суб'єкт здійснення функції контролю – громадянське суспільство. При ви-

значенні поняття громадського контролю слід виходити з казуального зв'язку між носієм суверенітету – народом і наявністю у суспільства контролюючої функції, що виходить з генетичного взаємозв'язку суспільства і державної влади. На законодавчому рівні такий зв'язок виявляється в принципі народовладдя.

Виходячи з вищенаведеного, громадський контроль – це комплексна діяльність суб'єктів громадянського суспільства, спрямована на нагляд та оцінку діяльності органів влади щодо дотримання ними законодавства та принципу верховенства права, яка має на меті встановлення партнерських відносин, взаємодію суб'єктів громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування, захист інтересів громадянського суспільства. Це визначення наголошує на суб'єкті контролю – інституціях громадянського суспільства і зосереджується на меті такого контролю: взаємодії влади та громадян, що допоможе вийти на якісно новий рівень функціонування держави і правової системи.

Контроверсійним є питання, наскільки широкими мають бути повноваження інституцій громадянського суспільства у здійсненні контролю, що також визначає межі поняття. Це питання корелює з класичною дилемою балансу між сильною владою, яка загрожує встановленням недемократичного режиму, і сильним громадянським суспільством, що перебирає на себе функції держави і веде до failed state. Це питання також торкається неможливості застосування примусу громадянським суспільством. Нова редакція закону України «Про здійснення державних закупівель» у статті 9 зазначає, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ громадян до інформації, яка підлягає оприлюдненню [10]. Проте суб'єкти громадянського суспільства не мають права втручатися в процедуру здійснення торгів та визначення переможця. Це пояснюється сутністю громадського контролю: громадські організації та інші суб'єкти контролю не мають владного характеру, і, як зазначають деякі науковці, їхні контрольні повноваження не можуть забезпечуватися легальним примусом щодо об'єк-

тів контролю [11, с. 4]. Отже, контроль громадянського суспільства є особливим видом контролю, який не забезпечується силою примусу. Що ж за таких обставин може забезпечити належне функціонування контрольної діяльності громадян? На думку автора, гарантією функціонування цього інституту є чітке визначення принципів, механізму та процедури контролю на правовому рівні та повноважень суб'єктів.

Важливим для визначення меж поняття громадського контролю є його види та механізми. Вітчизняні науковці визначають чотири основні його компоненти [11, с. 12–18]: громадський моніторинг: зазвичай здійснюється громадськими організаціями та проактивними спостерігачами, що виконують роль watch dog та працюють в основному з інформацією; громадська експертиза: проводиться науково-експертними та дослідними установами, ініціативними групами громадян для встановлення громадської думки та залучення громади до процесу прийняття рішень; громадські ради при органах виконавчої влади: працюють як дорадчий та водночас контролюючий орган, що покликаний запобігати певним діям влади, які розходяться з інтересами громадян, зокрема в антикорупційній сфері; громадські інспекції: діють в основному в сферах благоустрою та екології, але є досить неефективними, адже повноваження, визначені в законах [12, 13], передбачають діяльність громадських інспекторів лише спільно з представниками державного контролю, використовуючи державно-владний примус. На думку автора, перераховані види громадського контролю обмежують поняття й виключають із правового дискурсу такі важливі аспекти участі громадян у державному житті, як адвокація, лобіювання тощо. Лобіювання та адвокацію можна опосередковано віднести до механізмів контролю за органами законодавчої влади. Приміром, процесу лобіювання передують експертна робота громадян, аналіз законодавства та суспільної ситуації, розробка законопроекту та активна робота з представниками державної влади. Розширення контролю громадянського суспільства дасть змогу переосмислити процес взаємодії влади і

громадян та запровадити нові інструменти громадського контролю.

Висновки і пропозиції. Громадський контроль на сьогодні є широким поняттям, що містить як визначені законодавчо механізми контролювання, моніторингу дій публічної влади, проведення громадських слухань, так і нові практики нагляду громадян за діяльністю органів державної влади та елементи взаємодії суспільства й держави.

Народ залишається єдиним носієм суверенітету, і у разі, коли громадяни делегують право на управління державними справами органам публічної влади, у них залишається право контролювати владні суб'єкти на предмет належності, законності та дотримання інтересів народу.

При визначенні поняття слід наголосити на суб'єкті, який здійснює контроль, і вживати термін «контроль громадянського суспільства», замість «громадський контроль», що відповідає запиту громадян та курсу на встановлення партнерських відносин між державою й суспільством.

На теоретичному й законодавчому рівні слід враховувати, що контроль громадянського суспільства за органами публічної влади не може бути забезпечений владним примусом, а тому реалізація результатів громадського контролю має забезпечуватися нормами закону.

Необхідне чітке законодавче закріплення визначення поняття й закріплення балансу сил між громадянським суспільством і державою.

Нове підґрунтя для визначення поняття «контроль громадянського суспільства» виводить на новий якісний рівень сам процес контролю, який буде захищений правовими механізмами і підтверджений нормами закону, а не лише загальними положеннями Конституції і загального закону про громадський контроль.

Список використаної літератури:

1. Платон. Держава / Платон. – пер. з давньогрек. – К. : Основи, 2000. – 355 с.
2. Локк Дж. Сочинения в 3 т. / Дж. Локк. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – 1988. – С. 177.
3. Маклюэн М. Понимание медиа: Внешние расширения человека / М. Маклюэн. – пер. с англ. – М., 2003. – 464 с.

4. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – пер с франц. – М. : Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1994. – 554 с.
5. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.
6. Козлов К. Політична модернізація: імплементація принципів Good governance / К. Козлов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 135–140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2010_4_22.
7. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т. Наливайко ; – Львів : Б.в., 2010. – 15 с.
8. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.
9. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. Вип. 14 – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 146–154.
10. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 30 вересня 2015 р. № 1197-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
11. Громадський контроль діяльності органів публічної влади : Наукова записка / [Коваленко А. (керівник авт.кол.), Горбатенко В., Кресін О., Кресіна І., Матвійчук А., Стойко О., Ходаківський М.]. – Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2013. – 134 с.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. №1264-XII // Голос України. – 1991. – 24 липня.
13. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV // Голос України. – 2005. – 8 листопада.

Котюк О. В. Теоретико-правовий аналіз поняття «гражданский контроль» в контексте развития гражданского общества

В статье в теоретико-правовом аспекте рассматривается становление, развитие и современное понимание понятия «гражданский контроль». Отдельное внимание уделяется понятию гражданского контроля в современной Украине в контексте взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти, их взаимосвязи и феномену возникновения контролирующей функции общества. Анализируются элементы понятия «гражданский контроль»: мониторинг, надзор и собственно контроль.

Ключевые слова: гражданское общество, гражданский контроль, мониторинг, органы государственной власти, суверенитет.

Kotiuk O. Analysis of the notion "civil society control" in the context of development of civil society in Ukraine

The article considers the notion of civil society control in theoretical and legal aspects. The genesis, evolution and current definition of the notion is examined. Special attention is given to the approaches of civil society control in Ukraine in a context of interaction between civil society and government. This paper first gives a brief overview of the of control function of civil society. The elements of civil society control, such monitoring and control itself are analyzed.

Key words: civil society, civil society control, monitoring, governmental bodies, sovereignty.

А. М. Кучук

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

РОЗУМІННЯ ПРАВА: НАУКОВИЙ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ПІДХОДИ

Стаття присвячена висвітленню питання розуміння права. Акцентується увага, на нетотожності права і закону, неправильності розуміння права як прескриптивних текстів, що впливає з розуміння того, що є правом. Зазначається, що у межах різних культур вироблене власне розуміння того, що є правом. У роботі виокремлюються два підходи до типології розуміння права. Перший – науковий, властивий для національної (і здебільшого для пострадянських держав) юридичної науки. Другий підхід позбавлений недоліків першого, бо розглядає право як відкриту систему, соціокультурне явище й орієнтується на практичну значущість права, правових явищ, науки про право. Тому цей підхід названо соціокультурним.

Ключові слова: верховенство права, наукове пізнання права, право, розуміння права, соціокультурність права.

Постановка проблеми. Одним із важливих європейських надбань є доктрина верховенства права. Можна стверджувати, що з кінця ХХ століття вона визначає напрям розвитку держав, міжнародного співтовариства. Українська держава також прагне втілювати в життя її положення, проголосивши це у ст. 8 Конституції: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Не зважаючи на відсутність єдиної узгодженої дефініції поняття «верховенство права» і навіть перекладу «rule of law» (у перекладі трапляється і верховенство права, і панування права, і верховенство закону та ін.), західна культура виробила низку положень, які складають зміст rule of law? і це верховенство безпосередньо застосовується в юридичній практиці. Головними складовими верховенства права є правова визначеність, необхідність дотримання органами публічної влади прав людини, які і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому загальні, формально визначені правила поведінки, які приймаються (санкціонуються) державою і нею ж охороняються, складають систему законодавства, яке повинно відповідати «якості закону»,

тобто принципу верховенства права. На це прямо вказано у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Волохи проти України» (і в деяких інших рішеннях у справах проти України): «Суд завжди дотримувався думки, що словосполучення «згідно із законом» не просто відсилає до національного законодавства, а й пов'язане з вимогою якості закону, тобто вимогою дотримання принципу «верховенства права», про що прямо говориться у преамбулі Конвенції... Отже, цей вислів означає – і це впливає з предмета і мети ст. 8, – що в національному законодавстві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання державних органів у права, гарантовані п. 1... Ризик такого свавілля є особливо очевидним в умовах, коли повноваження виконавчої влади здійснюються таємно...» [1].

Таким чином, не будь-який закон (як нормативно-правовий акт, що має вищу юридичну силу) має імплементуватися (згадаємо закони нацистської Німеччини, за діяльність з реалізації яких понесли юридичну відповідальність лідери націонал-соціалістичної держави), а лише той, який відповідає праву, є правовим.

За таких умов юридична практика в Україні має виходити з постулату нетотожності права і закону, неправильності

розуміння права як прескриптивних текстів і превалювання не закону, а права. Однак для цього необхідно розуміти, що є правом. І тут ми не можемо не вказати, що і до сьогодні не тільки вітчизняною, але і світовою правовою думкою не знайдено відповіді на це питання (хоча правильно було б зазначити, що в межах різних культур вироблено власне розуміння того, що є правом). Це дозволяє говорити про актуальність теми, винесеної у назву статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розуміння права так чи інакше є об'єктом дослідження усіх науковців, які вивчають правові явища, їх сутність і зміст. Аналізуючи їх праці, можна визначити тип розуміння права, якого дотримується автор. При цьому варто відмітити, що на сьогодні значно актуалізувався для вітчизняної юридичної науки аналіз робіт таких авторів, як Р. Алексі, Ж.-Л. Бержель, Р. Дворкін, Г. Еллінек, Є. Ерліх, Д. Лойд, Г. Радбрух, Л. Фуллер, Г. Харт, у працях яких всебічно висвітлено зміст природно-правового, соціологічного, позитивістського розуміння права.

Серед вітчизняних правників, для яких питання розуміння права завжди перебуває в центрі уваги, слід указати М. Козюбру і П. Рабіновича. Зокрема, в останніх публікаціях П. Рабінович акцентує увагу на поверховому розмінні права [2], М. Козюбра указує на певну обмеженість лише наукового пізнання права [3.]. Зауважимо, що саме праці Миколи Івановича Козюбри стали причиною появи цієї роботи.

Мета статті: висвітлення підходів до розуміння права з позицій наукового пізнання та соціокультурного аспекту.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової й навчальної юридичної літератури дозволяє стверджувати про плюралізм типів розуміння права, зокрема, доволі часто називаються такі типи, як нормативістський, природно-правовий, соціологічний, історичний, інтегративний, філософський, легістський та інші. При цьому, використавши екстраполяцію, можна зробити висновок про те, що переважна більшість вітчизняних науковців розглядають право як явище, яке можна пізнати лише науковими засобами, і лише незначна частина вітчизняних правників

(хоча останнім часом їхня кількість збільшилась) наголошує на соціокультурній сутності права і зазначає, що для пізнання права недостатньо наукових засобів, адже право – це елемент культури відповідного народу, а раціональний елемент у культурі займає не таке велике місце: так, наприклад, пізнати раціонально мистецтво навряд чи можливо. Зважаючи на це, на нашу думку, доцільно виокремити два підходи до розуміння права.

Перший, умовно назвемо його науковим, властивий для національної (і здебільшого для пострадянських держав) юридичної науки. Для нього характерне застосування наукових засобів пізнання, використання спеціальної термінології, суб'єкт-об'єктні зв'язки тощо. Право сприймається як закон, який можна прийняти, проаналізувати, порівняти, інтерпретувати, реалізувати та ін. Тобто право (точніше, закон) є явищем в цілому об'єктивним, що залежить від суб'єктивної волі органів публічної влади (оскільки в результаті їх цілеспрямованої діяльності воно і виникає (утворюється, твориться)).

Є суб'єкт, що «розуміє» право: пізнає прескриптивні тексти, з'ясовує їх ефективність, виокремлює засоби правового регулювання тощо. І є засоби, що застосовуються вказаним суб'єктом для пізнання об'єкта – права.

Таки підхід вимагає: 1) введення поняття «праворозуміння», яким і буде позначатися цілеспрямований процес пізнання спеціальними суб'єктами права; 2) дослідження конкретного об'єкта – тексту, в якому начебто закріплено правило поведінки (яке передбачає умови і обставини реалізації цього правила, безпосередньо саме правило, негативні наслідки, що настають за порушення цього правила). Хоча навіть у навчальній юридичній літературі, в якій викладено нормативістський підхід до розуміння права, вказується, що мається на увазі логічна норма. Є текст – є норма права, відсутній текст – немає ніякої норми права.

Цей підхід має низку недоліків. По-перше, відбувається підміна понять. Право підміняється законом. Засіб обмеження публічної влади ототожнюється з волевиявленням (бажанням) публічної влади.

І йдеться не стільки про один об'єкт і різні підходи до його пізнання, скільки про цілком різні явища: право і закон. Подібну ситуацію в сучасному суспільстві розглядають через так зване «вікно Овертона». Така підміна є корисною для публічної влади, яку не можна охарактеризувати як демократичну, оскільки в демократичному суспільстві носієм суверенітету і єдиним джерелом влади розглядається народ, звичаями якого публічна влада не може нехтувати, а має сприяти їх збереженню, в тому числі й закріплюючи їх у прескриптивних текстах. Водночас незакріплення не є підставою для відмови захищати такі правила. Означене актуалізує питання історичної та соціологічної шкіл права.

По-друге, цей підхід відволікає від сутності права, акцентуючи увагу на необхідності формалізації специфічного явища – права. Не можна заперечувати існування різного розуміння права у різних культурах (сім'ях), при цьому закон усіма сприймається як результат цілеспрямованої діяльності публічної влади (не будемо заперечувати, що ставлення до цього результату може бути різним: від цілковитої підтримки до цілковитого несприйняття). Відбувається це передусім через різне світосприйняття культур. Отже, право є елементом культури народу, і такі елементи не можна розглядати тільки з погляду інтелекту (наприклад, неможливо з погляду логіки зрозуміти ціну відомих полотен К. Малевича «Чорний квадрат», Ж.-М. Баскія «Без назви», К. Вула «Синій дурень», С. Твомблі «Без назви» та ін.). У культурі переважають передусім почуття, емоції (а це акцентує увагу на психологічному підході до розуміння права). Проведемо також аналогію з релігією, зокрема, з таким явищем, як душа. Тому виникає запитання: а чи можна науковими засобами пізнати душу? На сьогодні відповідь є очевидною. Так само і з правом, яке є не стільки науковим явищем, скільки соціокультурним. «Офіційні правила легко можуть змінюватися, будучи питанням публічної політики, правила культури – тільки після тривалого часу, і тому набагато важче спрямовувати їх розвиток», – зазначає Ф. Фукуяма [4, с. 57].

Саме тому Європейський суд із прав людини у рішеннях намагається уникати ви-

значення понять загалом і поняття права зокрема. Більше того, суд наголошує на динамічному підході до розуміння явищ. Так, у справі «Ейрі проти Ірландії» (1979 р.) Європейський суд із прав людини зазначив: «Суд розуміє, що подальша реалізація соціальних та економічних прав здебільшого залежить від ситуації, особливо фінансової, яка склалася у цій державі. З іншого боку, Конвенція має тлумачитися у світлі ситуації сьогодення (згадуване рішення у справі Маркса, с. 19, п. 41), і вона покликана гарантувати особі реальні права, що можуть бути практично реалізовані у сферах, які вона охоплює (див. п. 24 вище). Хоча в Конвенції пояснюється, які саме права є цивільними і політичними, чимало з них обумовлені соціальними або економічними чинниками. Тому Суд, як і Комісія, вважає, що сам факт тлумачення Конвенції як такої, що може поширюватися на сферу соціальних та економічних прав, не може бути вирішальним аргументом проти такого тлумачення; між цією сферою і сферою, яку охоплює Конвенція, не існує якоїсь непроникної межі» [5].

У справі «Е. В. проти Франції» прямо зазначається: «Європейський Суд також нагадує про те, що Конвенція є живим інструментом, і її слід тлумачити з урахуванням сучасних умов (див. серед інших джерел з цього питання вищезазначене рішення Європейського Суду у справі «Джонстон та інші заявники проти Ірландії», § 53)» [6].

А в справі «Шальк і Копф проти Австрії» Європейський суд з прав людини зазначив, що у справі «Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства» (§ 100–104) він відійшов від правозастосовної практики традиційного тлумачення поняття «шлюб», що передбачає достатність біологічного критерію. Суд вважає, що терміни, використані в ст. 12 Конвенції, в якій йдеться про право чоловіка і жінки укласти шлюб, більше не слід розуміти як визначення статевої приналежності за суто біологічним критерієм. У цьому контексті Європейський Суд зазначив, що після прийняття Конвенції відбулися істотні соціальні зміни в інституті шлюбу. Крім того, Європейський Суд посилався на ст. 9 Хартії основних прав Європейського сою-

зу, яка впливала з формулювання ст. 12 Конвенції. Наостанок Європейський Суд зазначив, що широкого визнання отримав шлюб транссексуалів в їхній набутій статевій приналежності. У підсумку Європейський Суд постановив, що неможливість постхірургічного транссексуала одружитися в набутій новій статевій приналежності порушувала ст. 12 Конвенції [7].

По-третє, науковий підхід фактично заперечує можливість людей, які складають суспільство, відчувати право, адже вони не займаються цілеспрямованою діяльністю з пізнання права. Суб'єктами розуміння права, як це впливає з дефініції праворозуміння, є науковці, юристи-практики і ніяким чином не народ, тому що він не займається цілеспрямованою діяльністю з пізнання права, але при цьому народ визнається джерелом влади, творцем громадянського суспільства, опонентом публічної влади, стороною укладення договору між ним і публічною владою щодо її організації та здійснення – Конституції.

Наступним недоліком окресленого підходу є відсутність будь-якого зв'язку з юридичною практикою. Практична значимість розробки поняття «праворозуміння» є доволі низькою і має суто академічний характер. Слід зауважити, що ми не заперечуємо значимість самого розуміння права, про що вкажемо нижче (згадаємо також слова С. Алаіс про те, що «для юриспруденції вихідне і визначальне значення має покладений в її основу тип розуміння права. Саме тип праворозуміння визначає парадигму (смыслову модель, візирець) пізнання правових і державних явищ. З розвитком правових учень утворилися такі протилежні типи праворозуміння, як юридичний і легістський. Перший базується на розмежуванні права і закону, другий – на ототожненні» [8, с. 1]; однак акцентуємо увагу на тому, що дослідниця має на увазі не стільки поняття «праворозуміння», скільки саме розуміння права).

Виокремлення праворозуміння як цілеспрямованої діяльності з пізнання права може призвести до розуміння права як «утаємненого» явища, пізнати яке може лише окрема група людей, а інші не мають права посягнути на цю сферу. Але чи

можна тоді розглядати право як систему правил поведінки загального характеру?

Другий підхід позбавлений цих недоліків, оскільки розглядає право як відкриту систему, соціокультурне явище і орієнтується на практичну значущість права, правових явищ, науки про право. Тому умовно назовемо цей підхід соціокультурним.

Акцентуємо увагу на тому, що саме він використовується в межах західної культури загалом і Європи зокрема. Розумінню права в межах східного світу притаманні свої особливості, хоча воно також не передбачає виокремлення праворозуміння як наукової категорії, сутністю якої є цілеспрямована діяльність спеціальних суб'єктів щодо пізнання правових явищ.

За цього підходу *jus est ars boni et aequi* (право є мистецтвом добра і справедливості). Т. Дудаш зауважує, що «через посередництво положень герменевтики та мовознавства виявлено ті правоявища, котрі первинно позначалися правоназвами у понад 50 мовах світу»; при цьому Т. Дудаш констатує, що «кількість таких явищ є обмеженою. На основі відповідного аналізу етимології встановлюється, що такими явищами є справедливість, свобода, настанова на певну поведінку, спрямованість людської поведінки у бік справедливості, баланс («зважування») інтересів» [9, с. 6–7].

За такого підходу значна роль у праві належить органам, які здійснюють правосуддя, – судам. Слід зауважити, що в англійській мові на позначення явища правосвідомості використовується термін «*legal conscious*», який тлумачиться таким чином. Поняття правова свідомість використовується для аналітичної назви розуміння і значень права, яке циркулює в суспільних відносинах. Правова свідомість стосується того, що люди говорять про право і як реалізують право. Вона (правова свідомість) розуміється як частина взаємного процесу, в якому значення, надані людьми своєму світу, починають бути відтворюваними, стабільними і втіленими. Ці значення, будучи вже одного разу інституціоналізованими, перетворюються на частину важливої логічної системи, яка обмежує й стримує майбутнє творення

значень. Свідомість – це не особиста риса і не виключно уявна; правова свідомість – це тип суспільної практики, яка відображає і формує суспільні структури [10].

Водночас, в англійській мові є і термін «sense of justice» (відчуття справедливості). Кожному властиве почуття справедливості, яким би помилковим воно не було. «Як люди набувають цього почуття? Звідки воно з'являється? У цій частині я доводжу, що для того, щоб указати про набуття почуття справедливості, нам необхідно ідентифікувати ментальні механізми, які його виробляють, і пояснити, як це почуття з'явилося і вдосконалилося за час людської еволюції. Пояснення появи почуття справедливості в людині допомагає зрозуміти, для чого воно, як створюється, що його активує і чому воно іноді нездатне на справедливі судження і поведінку», – зазначає Д. Кребс [10, с. 299].

Д. Кребс акцентує увагу на тому, що почуття справедливості складається з думок і почуттів про те, що є справедливим і несправедливим, що люди заслуговують від інших і чим завдячують іншим (права і обов'язки); коли ми думаємо про справедливість, ми уявляємо собі збалансовані терези. У «Нікомаховій етиці» Аристотель вирізняв три форми правосуддя. Перша стосується розподілу ресурсів (дистрибутивне правосуддя): наприклад, мовою принципів рівності, неупередженість гідності, заслуг. Друга стосується угод між людьми: обіцянки, зобов'язання та інші типи соціальних договорів (комутативне правосуддя). Останній тип стосується справедливості розгляду правопорушень (виправне правосуддя). Воно включає такі поняття, як прощення, помсту, компенсацію, відшкодування збитків, відплату [10, с. 299].

Висновки і пропозиції. Таким чином, тлумачення права як набору прескриптивних текстів відображає лише частину його сутності, адже право має й інші форми прояву. Тому застосування лише раціонального підходу до розуміння права є неповним. Для пізнання права необхідно залучати також інші складові психіки людини: почуття (емоції), волю, адже право –

ars boni et aequi. У зв'язку з цим слід звернути увагу на необхідність подальшого дослідження права як соціокультурного явища.

Список використаної літератури:

1. Справа «Волохи проти України», 2 листопада 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 23. – Ст. 958.
2. Рабінович П. Людські потреби — глибинний визначальний чинник праворозуміння / П. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 4 (79). – С. 14–24.
3. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 4. – С. 10–21.
4. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
5. Справа Ейрі від 9 жовтня 1979 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 4.
6. Case of E.B. v. France, 2832/66, 2835/66, 43546/02 Council of Europe: European Court of Human Rights, 22 January 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84571>.
7. Case of Schalk and Kopf v. Austria, 30141/04 Council of Europe: European Court of Human Rights, 22 June 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99605>.
8. Алаїс С. Проблема праворозуміння в основних школах права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. Алаїс ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2003. – 20 с.
9. Дудаш Т. Праворозуміння: герменевтичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Дудаш ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2008. – 16 с.
10. Silbey S., Legal consciousness // New Oxford Companion to Law, Oxford University Press. 2008.
11. Krebs, D. The evolution of a sense of morality. In E. Slingerland and M. Collard (Eds.) Creating Consilience: Evolution, Cognitive Science, and the Humanities (pp. 299–317). New York: Oxford University Press.

Кучук А. М. Понимание права: научный и социокультурный подходы

В статье рассматривается вопрос понимания права. Акцентируется внимание на различии права и закона, неправильности понимания права как прескриптивных текстов, что вытекает из понимания того, что собой представляет право. Отмечается, что в пределах разных культур выработано собственное понимание того, чем является право. В работе выделены два подхода к типологии понимания права. Первый – научный, свойственный для национальной (для большей части постсоветских государств) юридической науки. Второй подход лишен недостатков первого, поскольку рассматривает право как открытую систему, социокультурное явление и ориентируется на практическую значимость права, правовых явлений, науки о праве. Поэтому такой подход назван социокультурным.

Ключевые слова: верховенство права, научное познание права, право, понимание права, социокультурность права.

Kuchuk A. Understanding of law: scientific and social and cultural approaches

The article is devoted to the issue of understanding of law coverage. The article focuses on the non-identity of law and a law, incorrect understanding of law as prescriptive texts, which follows from understanding of that that constitutes law. It is noted that in the framework of different cultures they have their own understanding of what is law. There are two approaches to the typology of the understanding of law in the paper. First, let's conditionally call it scientific, is peculiar to national (and mostly in the post-Soviet States) legal science. The second approach does not have these disadvantages because it sees law as an open system, a social and cultural phenomenon, and focuses on the practical importance of law, legal phenomena, and the science of law. Therefore, this approach is called social and cultural.

Key words: rule of law, scientific cognition of law, law, understanding of law, social culture of law.

О. В. Патlachук

здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖОРСТКИХ ІНТЕРВЕНЦІОНІСТСЬКИХ ДОКТРИН У ПРИРОДНІЙ СФЕРІ

У статті розглянуті особливості застосування жорстких інтервенціоністських доктрин стосовно використання та експлуатації різних природних об'єктів. Проведена періодизація їх використання, яка довела доцільність виділення трьох історичних періодів: царювання Олексія Михайловича та Петра I, часи громадянської війни в Радянській Росії, період тоталітаризму та краху СРСР. Проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентували знищення цінних лісів вздовж річок та озер, різних видів тварин, риб та птахів.

Ключові слова: жорстка інтервенціоністська доктрина, нормативно-правовий акт, кримінальна відповідальність, вирубки лісів, знищення тварин, птахів, риб, правила полювання.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з критичним станом, який на сьогодні склався у сфері правової охорони природи в Україні. Гібридна війна з Російською Федерацією, економічна криза, зубожіння населення – все це призвело до різкого збільшення навантаження на природні об'єкти, що супроводжуються знищенням тварин, масовою вирубкою лісів, забрудненням вод. Негативні результати такої ситуації полягають у тому, що відновлення природних ресурсів є довготривалим процесом, який потребує значних фінансових витрат. З іншого боку, забруднення ґрунтів, поверхневих вод, повітря істотно впливає на стан здоров'я, працездатність та умови життя населення. З цієї причини вивчення історичного досвіду практичної реалізації природоохоронних доктрин може сприяти вирішенню нагальних екологічних проблем. Значну допомогу в дослідженні цього питання можуть надати теоретичні розробки науковців у сфері дослідження доктрин, які є регулятором суспільних відносин. Виходячи з цього, використання теоретичних розробок у сфері доктринальних учень та практичної реалізації їх положень дасть змогу удосконалити діюче законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел із зазначеної теми виявив деякі особливості розглянутої літератури. По-перше, існує значна кількість досліджень, присвячених доктринам, їх місцю в системі джерел права, функціям та властивостям. До таких робіт належать здобутки С. Бошно, Н. Граната, Р. Давіда, С. Зівса, М. Кармаліти, Д. Керимова, В. Лазарева, Є. Мадаєва, В. Нерсисянса, Р. Пузікова, Ю. Тіхомірова, Н. Пархоменко та інших. По-друге, питанням природоохоронних доктрин присвячувалася незначна кількість досліджень, яких входять праці А. Гетьмана, І. Гиренко, Б. Кіндюка, В. Мунтяна, В. Непийводи, М. Розумного, Ю. Шемшученка. Отже, питання, пов'язані з природоохоронними доктринами, вимагають подальшої розробки, теоретичного обґрунтування та проведення нових досліджень.

Метою роботи є дослідження змісту та основних положень жорстких інтервенціоністських доктрин у природній сфері.

Виклад основного матеріалу необхідно розпочати з того, що згідно з С. Бошно під правовою доктриною розуміють учення, філософсько-правову теорію, думку вчених-юристів із тих чи інших питань правотворчості і правозастосування, наукові праці найбільш авторитетних дослідників у галузі держави і права [2]. У період існування СРСР доктрина не ви-

знавалася самостійним джерелом права, а розглядалася як спосіб роз'яснення правових актів, змісту і цілей правових норм. В умовах різкого збільшення інтересу до проблем охорони навколишнього середовища виникло питання, пов'язане з розробкою природоохоронних доктрин, які повинні стати теоретичним підґрунтям для нових підходів у природоохоронному праві.

Існує декілька моделей створення змісту та основних положень складових частин, конструкцій доктринальних учень, а також критеріїв їхньої систематизації. Так, український учений В. Непийвода, проводячи дослідження лісового законодавства, виділяв в окрему групу інтервенціоністські доктрини, використовуючи в якості критерію споживче відношення до об'єктів природи та неконтрольоване їх використання [6, с. 102].

Розгляд історії природоохоронного права робить доцільним виділення двох груп інтервенціоністських доктрин: а) жорстких; б) м'яких. Перша передбачала використання природних ресурсів шляхом масового знищення, необмеженого використання, а друга базувалася на принципі введення часткових заборон на використання об'єктів. Загальними рисами жорсткої доктрини є: а) пряме втручання держави в процеси експлуатації та використання природних об'єктів; б) розгляд природи як економічно значимого для суспільства, державної влади чи правлячої еліти ресурсу; в) пріоритет публічних екологічних інтересів на шкоду інтересам індивіда; г) широке використання кримінального законодавства та адміністративного методу правового регулювання.

Дослідження розвитку природоохоронного законодавства, вивчення нормативно-правових актів, які приймалися в цій сфері, дозволило виділити три періоди використання жорстких доктрин: 1) історичний етап кінця XVII – початку XVIII ст., правління Олексія Михайловича та Петра I; 2) етап Громадянської війни в Радянській Росії 1918–1921 рр.; 3) період тоталітаризму та краху СРСР – 1930–1990 рр.

Першим прикладом застосування жорсткої інтервенціоністської доктрини були часи правління Олексія Михайловича, який проводив численні полювання в мос-

ковських лісах. Щодо масштабів цих заходів Г. Редько зазначає, що в їх організації брали участь приблизно 2000 мисливців із собаками та 3000 – із соколами і кречетами, такі полювання призводили до масового знищення дикої фауни та спричинили зникнення десятків видів тварин та птахів [8, с. 14]. З метою збереження за собою виняткових прав на полювання і нічим не обмежене знищення тваринного світу Олексій Михайлович у 1676 р. видав указ, згідно з яким у лісах у районі Москви заборонялися мисливські полювання й відстріл птахів.

У період правління Петра I приймалася велика кількість нормативно-правових актів, що регламентували виключне право держави на проведення масових, нічим не обмежених рубок. Одночасно з цим Петро I видав значну кількість указів, згідно з якими встановлювалася відповідальність за рубку дубу, за будь-які рубки в заповідних лісах інших видів цінних дерев. Згідно з імператорськими указами встановлювалася монополія держави на використання природних ресурсів незалежно від юридичного оформлення права власності на них. Підготовкою до впровадження положень жорсткої інтервенціоністської доктрини став указ від 19 листопада 1703 р., згідно з яким проводився опис усіх лісів незалежно від того, кому вони належали. Слід зазначити, що через 200 років радянські керівники в період громадянської війни також почали використовувати такий доктринальний підхід, провівши інвентаризацію лісів, після якої їх почали масово знищувати. Згідно з нормами, які запровадив Петро I, державні служби мали право вирубувати ліс скрізь, не погоджуючи ні з ким обсяги вирубувань [8, с. 39]. Опису підлягали всі ліси, розташовані на відстані 50 верст від берегів великих річок і на 20 верст уздовж малих сплавних річок. Про масштаби масових рубок свідчить повне спустошення значних лісових масивів, розташованих навколо Воронежа, на верфях якого проводилося будівництво російського флоту. Згідно з указом від 23 квітня 1718 р. власники маєтків зобов'язані були повідомляти про наявність у них щоглових дерев завдовжки 19,5 метрів і завтовшки 51 см і більше, які треба було відправляти

на державні потреби. Приватні власники не одержували ніякої компенсації за вирубка таких дерев, натомість установлювалася кримінальна відповідальність за неповідомлення про них імперській владі. Згідно з відомостями відомих лісівників Г. Редька та В. Шлапака за роки царювання Петра I були знищені десятки цінних лісових масивів, при цьому флот, побудований із цієї деревини на річці Дон, гнив, бо не міг вийти в Азовське море [8, с. 24].

Другим історичним періодом, впродовж якого використовувалися жорсткі інтервенціоністські доктрини, були часи визвольних змагань в Україні та громадянської війни, яка тривала в Радянській Росії. Джерелом права на цьому історичному етапі були підзаконні акти, розпорядження, інструкції, секретні й напівсекретні накази та правила.

Причиною прийняття серії нормативно-правових актів, у змісті яких була відображена ця доктрина, стало таке. Більшовицький уряд під час бойових дій був відрізаний від донецького вугілля та постачання паливних матеріалів з інших регіонів колишньої Російської імперії. З цієї причини єдиним засобом забезпечення функціонування промисловості, опалення населення залишилася заготівля дров. Для вирішення цього завдання першим кроком більшовицької влади стало створення нової організаційної структури. Тому 27 грудня 1918 р. була видана постанова РНК РРФСР «Про заснування Головного Лісового Комітету» [4, с. 27]. Основним завданням Головного Лісового Комітету (далі – ГЛК) було вжиття надзвичайних заходів для збільшення заготівель лісу. З цією метою йому дозволялося проводити мобілізацію робочої сили та технічних засобів. Важливість документа засвідчує те, що його підписали голова Ради народних комісарів (далі – РНК) РРФСР В. Ленін, голова Вищої ради народного господарства (далі – ВРНГ) О. Риков, Народний комісар землеробства С. Середа та керуючий справами РНК В. Бонч-Бруєвич.

Завдання з визначення місць рубок, ведення контролю обсягів дров при їх передачі на заготівельних пунктах і станціях покладалося на відділи ГЛК. За невиконання положень цього акта встановлювалося по-

карання у вигляді штрафу в 500 крб і одного місяця ув'язнення в концентраційному таборі. До органів Надзвичайної Комісії (далі – ЧК) передавалися для визначення покарання ті співробітники ГЛК, які виявили повільність, нерозпорядливість при виконанні виробничих завдань. Нормативно-правовий акт вимагав свого негайного виконання та забороняв волосним, сільським радам, повітовим і губернським виконкомом обговорювати його зміст.

Наступним нормативно-правовим актом із реалізації жорсткої інтервенціоністської доктрини став декрет РНК від 2 серпня 1918 р. «Про лісові заготівлі для потреб залізниць», який складався з чотирьох пунктів. Згідно з першим із них на відділ палива ВРНГ, Центральний лісовий відділ і Народний Комісаріат залізничного транспорту (НКЗТ) покладалися зобов'язання із заготівлі деревного палива. Згідно з п. 2 документа всім лісовим відділам на місцях надійшло завдання сприяти всім заходам із постачання палива шляхом негайного відведення лісосік. З метою виконання цього завдання п. 3 Декрету передбачав розподіл лісових ділянок із проведенням вирубки між трьома відомствами. Винні у невиконанні положень документа згідно з п. 4 підлягали передачі суду Реввійськ-трибуналу.

Далі нова влада була змушена вирішувати питання забезпечення дровами підприємств, заводів, інших народногосподарських об'єктів. 3 травня 1919 р. була видана спільна постанова РНК і ВРНГ «Про заготівлю лісу» [4, с. 30]. Згідно з п. 1 цієї постанови передбачалися значні обсяги рубок у лісах, розташованих у десятиверстових смугах уздовж залізниць – 250 тис. дес. (1 десятина=0,1 га).

Для того, щоб сприяти виконанню законодавчого акта від 3 травня 1919 р., у ньому містилося положення, яке дозволяло притягнути до кримінальної відповідальності будь-якого співробітника лісової служби, який відмовився виконати виділення лісосік. Цілком зрозуміло, що в умовах громадянської війни працівники галузі розуміли ризик бути розстріляними за відмову санкціонувати такі дії.

Наступним документом, який регламентував хижацьке винищення лісів, був

декрет РНК «Про відпуск ГЛК 375 тис. десяти́н лі́сосі́к під заготівлю лісу» від 8 липня 1919 р. Для порівняння зазначимо, що станом на 1 січня 2014 р. загальна площа лісів Одеської області складала 200 тис. га, Київської – 698 тис. га. Відмінністю цього документа від попереднього було розширення площ рубок за рахунок їх проведення вздовж сплавних річок та водних об'єктів, що завдає найбільш відчутної шкоди. Як вказувалося в п. 1 декрету, у користування ГЛК надавалися 375 тис. десяти́н лі́сосі́к, розташованих у десяти́верстовій смузі вздовж сплавних річок. Згідно з п. 2 у будівельних і дров'яних насадженнях передбачалася вирубка трирічної лісосіки. Перед Центральним лісовим відділом ставилося завдання щодо негайного відведення тих ділянок, які знаходяться вздовж сплавних річок.

У змісті постанови від 11 липня 1919 р. «Про постачання залізницям палива», прийнятої Радою оборони, також використовувалися положення жорсткої інтервенціоністської доктрини. Згідно з п. 8 цього документа надавалися для проведення рубок додатково 50 тис. десяти́н лі́су, розташованих в 10-верстовій смузі вздовж залізниць. Рубки проводилися «хижацьким» способом – суцільним, що позбавляє ліс можливості самооновлюватися та яким завдається максимальна шкода.

Наступний декрет РНК «Про заходи посиленого постачання палива до м. Москви» від 4 серпня 1919 р. став новим законодавчим актом, негативні наслідки виявлялися ще багато років потому. Згідно з п. 5 документа під вирубки відводилася 30-версто́ва лі́сова смуга за Московською окружною залізницею. Вік дерев, які відводилися під рубки, різко знижувався: хвойні – з 80 до 40 років і листяні – з 60 до 30 років. Згідно з п. 5 декрету ГЛК зобов'язувався постачати Московському паливному управлінню (Москвопалу) всі необхідні інструменти і транспортні засоби для вивозу дров. Відповідно до п. 8 Народному комісаріату продовольства ставилося завдання підготувати Москвопалу фураж для коней і продукти харчування для працівників, зайнятих на вирубці лісу.

Враховуючи складність ситуації забезпечення лісом, комуністичне керівництво

Радянської Росії почало заздалегідь готуватися до зими 1920–1921 рр. З метою вирішення цієї проблеми 20 травня 1920 р. В. Ленін підписує декрет РНК «Про заготівлю лісу в 1920–1921 операційному році» [4, с. 36]. Цей нормативно-правовий акт та правова доктрина, закладена в ньому, також мала жорсткий інтервенціоністський характер і суперечила багатьом положенням «ленінського» декрету про ліси від 14 (27) травня 1918 р. Документ, згідно з п. 2, передбачав подальше знищення лісів, розташованих у 30-верстовій смузі вздовж залізниць та сплавних рік. При цьому згідно з попереднім нормативно-правовим актом ліс, розташований навколо залізниць і річок уздовж 10-верстової смуги, був знищений раніше. Під час вибору місць рубок та розрахунку їх обсягів визначення міри захищеності лісів, їхнього вікового та сортового складу взагалі не проводилося. Як зазначає відомий російський лісовод А. Тіхонов, результатом використання жорсткої інтервенціоністської доктрини було те, що в Московській області ліс був вирубаний та вигорів на більшій площі, ніж за все XIX століття [9].

На українських землях, що захопили більшовики, розвиток права відбувався у вигляді рецепції законодавства Радянської Росії. Виходячи з цього, РНК УСРР 20 серпня 1920 р. прийняв постанову «Про залучення до дров'яних заготівель усіх співробітників лісового відомства та лісових органів Народного комісаріату землеробства». Цей нормативно-правовий акт був прямим запозиченням законодавчого акта Радянської Росії: постанови РНК РРФСР «Про залучення до лісозаготівель усіх співробітників лісового відомства» від 21 листопада 1919 р. Постанова була виключно важкою для виконання лісниками та повністю відповідала положенням жорсткої інтервенціоністської доктрини. Зокрема, вона передбачала для працівників лісового господарства здачу 5 куб. м дров щомісяця (4 куб. м – для працівників старше 50 років). На губернські органи ЧК був покладений контроль за виконанням цієї постанови, що призвело до посилення репресій з боку комуністичної влади.

Третім періодом використання жорсткої інтервенціоністської доктрини став пе-

ріод тоталітаризму та краху СРСР (1930–1990 рр.).

Правова система, яка склалася в цей історичний період, була покликана зміцнити командно-адміністративну систему, сприяти її централізації, забезпечити форсовану індустріалізацію та насильницьку колективізацію. Важливою відмінністю цього етапу були підготовані радянськими ідеологами теорії, які мали на меті довести необхідність застосування жорсткої інтервенціоністської доктрини в природній сфері.

Нормативно-правові акти в природній сфері також належали до підзаконних, а в їхньому змісті знайшла відображення концепція масового знищення природних об'єктів, яким відводилася роль сировини в процесі побудови соціалізму. Як доводили теоретики марксизму-ленінізму, право було аспектом політики та інструментом в руках панівного класу, до якого формально належали робітники й селяни. На зміст природоохоронних доктрин впливали ідеї засновників марксизму-ленінізму, праці й промови радянських керівників, програми та рішення Комуністичної партії, а також статті радянських функціонерів, з яких найбільш відомим у той історичний період був академік І. Презент [7]. Р. Давид з цього приводу абсолютно точно зазначав: «Партійні програми й рішення не утворюють право у власному розумінні цього слова. Проте їх доктринальне значення незаперечне, бо в цих документах міститься виклад марксистсько-ленінської теорії в її сучасному звучанні з найрізноманітніших питань» [3, с. 189].

Процес масового знищення об'єктів природи, флори та фауни знайшов своє відображення в Кримінальному кодексі УРСР 1927 р. [11], зі змісту якого вилучили ст. 99 в редакції 1922 р. [10]. Згідно з цією статтею передбачалося накладення штрафів у розмірі 500 золотих крб чи вправні роботи терміном на 1 рік за порушення правил полювання та рибної ловлі. Згідно з даними В. Борецького, значної шкоди хижим птахам завдавало легальне знищення поставлених поза законом великого яструба, малого яструба і очеретяного луна [1, с. 164]. Так, у 1926 р. було знищено 1044 малих яструба, 2323 великих

яструба і 3413 очеретяних лунів, а пізніше Всеукраїнським союзом мисливців та риболовів (ВУСМР) були запроваджені премії за відстріл хижих птахів.

Правове закріплення норм, пов'язаних із практичною реалізацією жорсткої інтервенціоністської доктрини в рибній сфері, стала постанова Ради Народних Комісарів СРСР «Про п'ятирічний план рибної промисловості Союзу РСР» від 29 липня 1930 р. Цим нормативно-правовим актом передбачалося різке збільшення обсягів вилову риби за допомогою активних методів, оснащення риболовецьких суден збільшеними знаряддями лову, промисловий вилов риби на всіх малих водоймах СРСР, а також прискорення будівництва спеціального рибного флоту. Важливе значення цієї постанови доводить у ньому наявність п. 14, в якому регламентувалося стажування за кордоном радянських фахівців для практичного вивчення новітніх досягнень техніки в рибній промисловості. Незважаючи на «закритий характер» тодішнього СРСР, постановою передбачалося запрошення іноземних фахівців для організації повного ланцюжка видобутку риби, її обробки й зберігання.

З метою збільшення видобутку риби в союзних республіках РНК СРСР 24 липня 1930 р. прийняла постанову «Про заходи щодо посилення видобутку риби». У тексті цього нормативно-правового акта РНК союзних, автономних республік, місцеві органи влади зобов'язувалися посилити вилов риби в озерах, ставках, річках, які перебувають на їхній території (п. 2). З метою контролю за виконанням цього рішення Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції зобов'язувався розслідувати причини невиконання планів видобутку риби. Інтерес викликає та обставина, що відповідно до п. 12, незважаючи на низький рівень технічного забезпечення засобами зв'язку, планувалося виділення 500 радіоприймачів із потужними сигналами для встановлення радіозв'язку з великими рибальськими суднами, які беруть участь у морському вилові.

Доктринальні погляди щодо хижацького ставлення до природи знайшли своє відображення в матеріалах першого Всесоюзного з'їзду з охорони природи в Мо-

скві в грудні 1933 р, на якому Б. Фортунатов зробив доповідь «Про генеральний план реконструкції фауни». Основною ідеєю радянських ідеологів було створення «нової природи» шляхом знищення диких тварин і рослин або переведення їх в культурний стан.

З метою практичної реалізації цих ідей, спрямованих на знищення природи, Центральний виконавчий комітет Союзу РСР ухвалив постанову «Про ліквідацію мисливської кооперації та про реорганізацію інтегральної кооперації» від 17 серпня 1933 р. У п. 1 цього нормативно-правового акта цілу низку тварин оголосили шкідниками сільського господарства. У цей перелік потрапив ховрах, хом'як, тушканчик, водяний щур, піщанка, бурундук, кріт та ін. На практиці це означало офіційний дозвіл знищення цих тварин з обов'язковою здачею шкур заготівельним організаціям. Згідно з діючим на той історичний період порядком введення в дію нормативно-правових актів, 7 березня 1934 р. вийшла аналогічна постанова Всеукраїнського Центрального виконавчого комітету і РНК УСРР «Про ліквідацію мисливської кооперації та реорганізації мисливського господарства». Згідно нею в УСРР ліквідувалося ВУСМР, міські мисливці увійшли до стрілецьких секцій фізкультурних товариств, а сільські – до структури всесоюзної організації «Союз хутра». Прийняття цього нормативно-правового акта мало для УСРР катастрофічне значення, оскільки було ліквідовано всі мисливські заказники, у тому числі й унікальні боброві заказники в Чернігівській і Київській областях, що призвело до масового винищення бобрів у цих регіонах.

Основні положення жорсткої інтервенціоністської доктрини знайшли відображення в статті народного комісара лісової промисловості СРСР С. Лобова «Лісова промисловість у другий п'ятиріччі», опублікованої в журналі «Большовик» за 1932 р. [5]. Цей сталінський нарком доводив, що лісові ресурси Радянського Союзу безмежні й обсяги рубок повинні визначатися потребами виробництва. Пропонувалося повністю відмовитися від наукових методів ведення лісового господарства, почати сіяти ліс за допомогою літаків і користува-

тися виключно методом суцільних рубок. Причиною такої некомпетентності була відсутність у С. Лобова спеціальної освіти, яка обмежувалася початковою школою Угранського району Смоленської області. У роки революції Семен Лобов підтримував більшовиків і служив у системі каральних органів, посідаючи послідовно посади заступника голови та члена Президії Петроградської НК, уповноваженого ВНК по Башкирській АРСР, голови Башкирської НК, наркома внутрішніх справ Башкирії, народного комісара лісової промисловості СРСР, а у червні 1937 р. С. Лобов був заарештований та розстріляний за вироком Військової колегії Верховного Суду СРСР.

Положення жорсткої інтервенціоністської доктрини знайшли відображення у поділі лісів Радянського Союзу на 2 частини. Так, у лісах, що належали до категорії лісопромислових, дозволялося проведення суцільних рубок, а лісозаготівельним організаціям надавалися необмежені права. З метою закріплення цих положень 1939 р. Головлісохорона видала особливі правила під назвою «Правила рубки лісу в експлуатаційній частині водоохоронної зони й рубки перестійного лісу в заборонених смугах водоохоронної зони» [4, с. 281]. Згідно з нормами цих правил суцільні рубки лісу допускалися в соснових насадженнях шириною 50 м, у сухих борах – до 100 м, у ялинових насадженнях – шириною 100 м, а за наявності життєздатного приросту – до 250 м; у дубових насадженнях – шириною 50 м, у дібровах України і Білорусі допускалися суцільні рубки шириною до 250 м; у насадженнях м'яколистяних порід встановлювалися суцільні рубки шириною від 250 м.

За даними вченого-лісівника, директора Лісового департаменту УНР Б. Іваницького, реалізація положень жорсткої інтервенціоністської доктрини завдала українським лісам значної шкоди в вигляді надмірних шкідливих рубок, випасів худоби, сильного знищення лісу порубами, цілковитого зведення лісу шляхом корчування. Одночасно з цим лісового господарство велося незадовільно і некваліфіковано, тому цей період отримав назву «руйнація лісового господарства України».

З метою посилення контролю комуністичне керівництво в умовах жорсткої тоталітарної системи управління вирішило посилити відповідальність посадових осіб, зайнятих у галузях, пов'язаних з природою. Так, 23 грудня 1931 р. народний комісар юстиції УСРР видав постанову № 285 «Про відповідальність урядовців, землекористувачів і лісокористувачів, посібників та інших осіб за злочинне ставлення до лісоспоруд, лісонасаджень та деревонасаджень». Цей документ містив чотири пункти, що регламентували відповідальність за порушення, пов'язані з лісами, землями, зайнятими лісонасадженнями, лісомеліоративними об'єктами, а також процедуру розслідування і судового розгляду справ за цією категорією злочинів.

Відповідно до ст. 99 за бездіяльність у вигляді невиконання посадовою особою своїх обов'язків або халатне ставлення до служби передбачалося позбавлення волі на термін до трьох років чи виправні роботи. Використання положень цієї постанови відкривало широкі можливості каральним органам для зловживань, оскільки будь-який посадовець міг бути притягнутий до кримінальної відповідальності навіть за незначні порушення виробничої дисципліни.

Положення жорсткої тоталітарної доктрини знайшли відображення в Основних правилах полювання, затверджених постановою РНК УСРР від 21 січня 1939 р. Згідно з цим нормативно-правовим актом рекомендувалось освоювати найбільш раціональний спосіб полювання, що забезпечувало збереження якісної хутрової продукції. Як вказувалося в п. 6, рекомендувалось проводити знищення шкідливих для сільського та мисливського хазяйства тварин: вовків, ховрахів, хом'яків, чорного тхора, пацюків, а також яструбів (великого і малого), очеретяного лунів, сірих ворон та сорок. Одночасно в цьому нормативно-правовому акті дозволялося проведення полювання такими хижацькими засобами, як облава, котел та підкова з мисливців, внаслідок чого повністю знищувалась уся фауна.

Жорстка тоталітарна доктрина використовувалася керівниками УСРР у період після Великої вітчизняної війни, реалізу-

ючись у вигляді постанов та підзаконних актів, які регламентували полювання. Так, 10 квітня 1947 р. була прийнята постанова РНК УСРР «Про заходи з боротьби з ховрашками». Згідно з цією постановою Міністерство просвіти зобов'язувалося залучати школярів у вільний від навчання час до заходів механічного знищення ховрахів та інших гризунів. На практиці така діяльність зводилася до того, що школярі заливали водою норки гризунів, після чого вони виходили на поверхню, де їх знищували.

Наступним кроком з реалізації жорсткої інтервенціоністської доктрини стала постанова РМ СРСР №1467 від 14 жовтня 1958 р. «Про знищення лисиць на території Української РСР». Нормативно-правовий акт передбачав їх знищення такими засобами, як відстріл, відлов, пастки, отруєння. Як вказувалося в п. 3, військово-мисливським товариством Київського, Прикарпатського та Одеського військових округів дозволялося проводити полювання шляхом організації масових облав. П. 4 передбачав прийняття Укоопспількою хутра лисиць з відповідною оплатою для їх використання у виготовленні товарів широкого вжитку.

Висновки і пропозиції. У результаті дослідження зроблені такі висновки.

1. Доведено, що використання жорсткої тоталітарної доктрини у природній сфері відбувалося на різних етапах розвитку держави і права: а) історичний етап кінця XVII – початку XVIII ст., правління Олексія Михайловича та Петра I; б) часи громадянської війни в Радянській Росії 1918–1921 рр.; в) період тоталітаризму та краху СРСР 1930–1990 рр.

2. Жорсткі доктрини щодо природних ресурсів застосовувалися царем Олексієм Михайловичем, який знищив значну кількість фауни шляхом полювання в лісах навколо Москви, заборонивши при цьому полювання іншим особам.

3. В історичний період 1918–1921 рр. ця доктрина застосовувалася переважно до лісових ресурсів, передбачала виділення під рубку цінних лісів, розташованих уздовж залізниць і річок, що призвело до погіршення екологічного стану значних територій.

4. Особливий розвиток жорсткі доктрини отримали в період тоталітаризму й роки існування СРСР, про що свідчать нормативно-правові акти, присвячені знищенню численних представників фауни, що призвело до майже повного зникнення багатьох видів тварин.

Завданням подальших досліджень є вивчення особливостей використання м'яких інтервенціоністських доктрин у сфері охорони природи.

Список використаної літератури:

1. Борейко В. История охраны природы Украины. X век – 1980 г. / В. Борейко. – К. : Киев. экол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
2. Бошно С. Доктрина как форма и источник права / С. Бошно // Журнал российского права, 2003. – № 12. – с. 70–79.
3. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М.: Междунар. отношения, 2003. – С. 106.
4. Ленский Л. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917–1945 гг.) / Л. Ленский. – М.–Л. : Гослестехиздат, 1947. – 322 с.
5. Лобов С. Лесная промышленность во второй пятилетке / Большевик. – 1932. – №10.
6. Непийвода В. Правове регулювання в галузі лісів: доба утвердження підтриманого розвитку / В. Непийвода. – К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. – 339 с.
7. Презент И. Всесоюзная фаунистическая конференция / Природа. – 1932. №5. – С. 453–454.
8. Редько Г. Петр I об охране природы и использовании природных ресурсов / Г. Редько, В. Шлапак. – К. : Либідь, 1993. – 171 с.
9. Тихонов А. История лесного дела / А. Тихонов. – Калуга : Гриф, 2007. – 328 с.
10. Уголовный кодекс УССР : Издательство Наркомюста У.С.С.Р. Харьков, 1923.
11. Уголовный кодекс УССР : 2-е издание официальное. Юридическое издательство НКЮ УССР, – Харьков. – 1927.

Патlachuk O. B. Правовые основы реализации жестких интервенционистских доктрин в природной сфере

В статье рассмотрены особенности применения жестких интервенционистских доктрин по использованию и эксплуатации различных природных объектов. Проведена периодизация их использования, которая доказала целесообразность выделения трех исторических периодов: царствование Алексея Михайловича и Петра I, времена гражданской войны в Советской России, период тоталитаризма и крах СССР. Проведен анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих уничтожение ценных лесов вдоль рек и озер, различных видов животных, рыб и птиц.

Ключевые слова: жесткая интервенционистская доктрина, нормативно-правовой акт, уголовная ответственность, вырубki лесов, уничтожение животных, птиц, рыб, правила охоты.

Patlachuk O. Legal basis of the implementation of hard interventionist doctrine natural field

The article describes the features of the application of rigid interventionist doctrines on the use and operation of various natural objects. Spend periodization of their use, which proved the feasibility of allocating three historical periods: the reign of Alexei Mikhailovich and Peter I, the Civil War in Soviet Russia, the period of totalitarianism and the collapse of the Soviet Union. The analysis of normative-legal acts regulating the destruction of forests along rivers and lakes, various species of animals, fish and birds.

Key words: rigid interventionist doctrine, legal act, criminal liability, deforestation, destruction of animals, birds, fish, hunting regulations.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.2

М. М. Кухта

аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ВІЙСЬКОВІ СУДИ В УКРАЇНІ – СУЧАСНА ПОТРЕБА СУСПІЛЬСТВА

У статті здійснено аналіз тверджень науковців та експертів щодо доцільності відновлення військових судів в Україні. Обґрунтовані пропозиції внесення змін до законодавства щодо створення та діяльності військових судів. Визначено роль та місце військових судів у судовій системі України.

Ключові слова: військовий суд, судова система, військовий суддя, Збройні сили України, військові формування, військові злочини.

Постановка проблеми. Як показує світовий досвід, виробництво військової зброї, підвищення обороноздатності країни впливає як на безпеку держави, так і на зростання економіки та покращення міжнародного іміджу країни. Враховуючи загальнодержавну ситуацію в Україні (бойові дії на сході країни), пріоритетом для держави має бути зміцнення її обороноздатності, щоб протистояти агресору. У першу чергу, слід зосередити увагу на належній організації вимог до військової дисципліни Збройних сил України, що є основою їхньої боєздатності. Адже одним із визначальних факторів діяльності Збройних сил України є налагоджена структура військової юстиції, ключовим елементом якої є військовий суд. Аналізуючи останні події, що відбуваються на сході України, варто зазначити, що держава потребує відновлення військових судів. Із початком бойових дій у зоні антитерористичної операції стається чимало тяжких злочинів, наприклад, державна зрада та дезертирство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про необхідність відновлення вій-

ськових судів в Україні твердять багато вітчизняних учених, зокрема, Р. Куйбіда, С. Оверчук, О. Ткачук, В. Шишкін тощо. Крім того, до Верховної Ради України на розгляд вже подано два законопроекти щодо відновлення військових судів.

Метою статті є визначення доцільності запровадження військових судів та їх місця в судовій системі України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. № 3018-III (стаття 19) військові суди належали до загальних судів і здійснювали правосуддя у Збройних силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону. Військовими судами в Україні були військові суди гарнізонів, апеляційні суди регіонів та Військово-морських сил України, військові судові палати апеляційного та касаційного судів України та Військова судова колегія Верховного Суду України.

В. Сердюк вважає, що визнання військових судів частиною єдиної системи судів загальної юрисдикції, здійснення ними правосуддя за нормами, встановленими процесуальними кодексами Укра-

їни, поширення всього комплексу прав і гарантій, передбачених Законом України «Про статус суддів», на суддів військових судів, використання цими судами демократичних засад судочинства (гласність судового процесу, участь народних засідателів – військовослужбовців у здійсненні правосуддя, колегіальність розгляду визначеного процесуальним законом кола справ тощо) свідчить про впровадження в організацію військових судів України прогресивних форм судоустрою [1, с. 94].

До 2010 р. усі кримінальні справи щодо військовослужбовців, а також адміністративні справи у спрах військовослужбовців із командуванням розглядалися саме військовими судами, що стояли на сторожі дисципліни та правопорядку у військах.

Починаючи з 2004 р., у засобах масової інформації з'явилися публікації про місце військових судів у системі вітчизняного правосуддя. Були наведені твердження, ніби розгляд справ у таких судах суперечить принципам демократії, а сам факт розгляду справи військовими судами є порушенням прав людини. Деякі автори, зокрема і колишній міністр юстиції України О. Лавринович, пропонували ліквідувати військові суди, стверджуючи, що їхній статус порушує конституційні гарантії незалежності судів в Україні та не узгоджується з Європейською Конвенцією, яка зобов'язує забезпечувати кожній людині судовий розгляд незалежним та неупередженим судом, створеним на підставі закону [2].

Дозволимо собі зауважити, що думки окремих осіб (тих, хто виступав за ліквідацію військових судів) про те, що військові суди не є незалежними і безсторонніми, необґрунтовані. А твердження про те, що військові суди виконують волю військового командування та не забезпечують громадянських прав військовослужбовців, підривають авторитет держави та її Збройних сил. Як «доказ» проти військових судів використовувалися рішення Європейського суду з прав людини у справах за позовами військовослужбовців Великобританії, Нідерландів, Швейцарії та Туреччини.

На думку О. Ткачука, порівняльний аналіз організації військового правосуддя

в різних країнах дозволяє більш об'єктивно оцінити механізм забезпечення прав військовослужбовців в Україні і не суперечить гарантіям, закріпленим у статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. При цьому він вважає, що з урахуванням проблеми практичної реалізації судово-правової реформи і неузгодженості військової реформи потрібно говорити не про ліквідацію, а про необхідність збереження військових судів [3].

Р. Куйбіда відзначав, що ліквідація військових судів не відкидатиме можливості запровадження в судах загальної юрисдикції спеціалізації суддів із розгляду справ у галузі військових правовідносин, однак правовий статус таких суддів не повинен мати ніяких особливостей [4, с. 9].

Схожу позицію висловлював і В. Шишкін, який пропонував скасувати військові суди, а справи передати на розгляд до звичайних судів, утворивши в них спеціалізацію суддів для розгляду справ про військові злочини [5, с. 110]. На думку С. Оверчука, такий спосіб внутрішньої спеціалізації окремих судів є доцільним тільки у разі створення відповідних судових палат [6].

Так, Концепція вдосконалення судівництва, схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 закріплює, що у судовій системі України не повинно бути такого виду судів, як військові суди. Ліквідація військових апеляційних судів Західного та Південного регіону, військових місцевих судів Вінницького, Миколаївського, Ужгородського, Чернівецького та Чернігівського гарнізонів була передбачена Указом Президента України від 6 липня 2006 р. № 599/2006. Згодом комітет з питань правової політики у своєму висновку зазначив, що припинення діяльності військових судів пов'язане з уведенням у дію з 1 вересня 2005 р. Цивільного процесуального кодексу України, який не передбачає категорії справ, підсудних військовим судам. Загострило питання наявності військових судів скорочення чисельності особового складу Збройних сил України. Ще однією передумовою, на думку Я. Романовського, може бути те, що судді військових судів мали особливий статус, зокрема перебували на військовій службі, мали військові

звання, отримували доплати за військові звання. Це суперечило принципу єдності статусу суддів і не відповідало європейським стандартам, як їх тлумачить Європейський суд з прав людини [7, с. 240].

Із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 р. № 2453-VI Указом Президента України від 14 вересня 2010 р. № 900/2010 «Про ліквідацію військових апеляційних і військових місцевих судів», який набув чинності 15 вересня 2010 р., були ліквідовані військові суди. Заступник голови Адміністрації президента аргументував тоді ліквідацію військових судів тим, що це необхідно для забезпечення конституційного принципу незалежності суддів під час здійснення правосуддя. За його словами, існування військових судів порушувало вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод щодо права особи на справедливий судовий розгляд, що неодноразово відзначав у своїх рішеннях ЄСПЛ [8].

Відповідно, цим актом було завершено довготривалу громадську дискусію щодо доцільності існування військових судів у судовій системі України, розрубавши гордіїв вузол. Проте ліквідація військових судів не означає вирішення проблем, що ми зараз і спостерігаємо.

У зв'язку з проведенням антитерористичної операції на певних територіях держави, законодавчий орган за допомогою реституції знову намагається відновити військову юрисдикцію. У парламентському комітеті з питань правової політики та правосуддя знаходиться законопроект № 2557 щодо доповнення вітчизняного судоустрою судами військової юрисдикції. Автори документа переконані, що реалізація ідеї знаходиться виключно у площині чинного законодавства – закону про судоустрій і статус суддів – і залежить лише від послідовного внесення змін у нормативні акти та процесуальні кодекси [9].

Заступник голови комітету з питань правової політики та правосуддя вважає, що, з огляду на ситуацію в зоні проведення АТО, відновлення військового судочинства в державі навіть не підлягає обговоренню. Оскільки в Україні вже працює військова прокуратура, то виникає необ-

хідність збалансувати всю систему правосуддя. Необхідно при цьому враховувати «злободенні реалії», зокрема економічну ситуацію й факт перебування країни в особливому періоді. Він вважає, що на сьогодні є дві концепції відновлення військового судочинства:

1) шляхом створення військових судів як окремої ланки в системі національних судів, визначених законодавством про судоустрій;

2) альтернативне запровадження військових колегій у судах у складі палат із кримінальних справ (за спеціалізацією суддів у справах про військові злочини або злочини, вчинені військовослужбовцями) [10].

Суддя Верховного Суду України О. Волков вважає, що військова спеціалізація судів і суддів потрібна для покращення доступу до правосуддя, для оперативного, об'єктивного, неупередженого й фахового вирішення спорів або розгляду кримінального звинувачення. На його переконання, ця специфічна сфера суспільних правовідносин потребує не лише спеціальної підготовки й знань суддів, а й концентрації вказаних нормативно-правових актів, відповідної інформації у військових судах усіх рівнів. А в системі військових судів конституційний принцип спеціалізації є не тільки базовою засадою побудови їхньої системи й підставою для створення окремого військового суду, а ще й елементом внутрішньої організації військового суду будь-якого рівня. Спеціалізація судів і суддів дасть у майбутньому результат у вигляді провадження такими судами справедливого військового судочинства, а судові рішення не матимуть нарікань і оскаржуватимуться менше, ніж зараз [10].

С. Оверчук вважає, що військові суди є необхідною складовою як військової, так і кримінальної юстиції в Україні. Впровадження військового правосуддя має відбуватися не у формі механічного відновлення радянської системи військових трибуналів, а шляхом створення військових судів на якісно нових засадах. Питання їх діяльності нерозривно пов'язане з цілим комплексом проблем судоустрою, судочинства, державної влади, вирішення яких повинне мати комплексний харак-

тер. Науковець стверджує, що в Україні є доцільним створення системи спеціалізованих військових судів, які б відповідали міжнародним стандартам з точки зору як організації, так і механізму здійснення правосуддя у Збройних силах [6].

В. Німченко зауважує, що військовий суддя насамперед є офіцером, а отже, і наказ забезпечувати правосуддя і захищати права військовослужбовців для нього має істотне значення. Життя показало, що Україна, перебуваючи в буферній зоні, повинна мати ту інстанцію, яка б захищала людей у погонах, тобто треба розглядати це питання у розрізі постійно діючих установ – військових судів. А щодо справ, які розглядатимуть ці установи, то їхню юрисдикцію необхідно поширити на всі правовідносини, суб'єктами яких є військові [9].

На думку В. Топчія, складна внутрішня ситуація в Україні, істотне збільшення військових злочинів зумовлюють необхідність діяльності в нашій державі військових судів. При цьому законодавцю необхідно врахувати не тільки специфіку цієї ситуації в Україні, а й використати досвід функціонування військових судів у країнах Європейського Союзу [11].

Зважаючи на те, що Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII і надалі не передбачено існування військових судів, хочемо застерегти, що така позиція законодавчого органу є некоректною. Адже виходячи з усіх вищенаведених позицій науковців і суддів, підсистема військових судів необхідна для судової системи України, оскільки правосуддя у військових формуваннях повинні здійснювати саме військові суди, а отже, і вирішувати питання про призначення покарання за злочини, вчинені військовослужбовцями. Відповідальність і покарання як для цивільних громадян, так і для військовослужбовців має бути встановлена виключно законом. Проте дезертирство на полі бою, вчинене військовослужбовцем зі спецпідготовкою і звичайним недавно мобілізованим громадянином, дещо відмінні за елементами складу злочину. Вважаємо, що для належного виконання судових функцій із зазначених категорій справ та з метою

винесення не лише законних, але і справедливих рішень такі питання має розглядати військовий суд. При цьому існування військових судів жодним чином не порушуватиме вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права особи на справедливий судовий розгляд.

З приводу питання відновлення військових судів в Україні варто зауважити, що для якісного розслідування злочинів потрібні компетентні представники Феміди. Зокрема, військовий суддя повинен бути обов'язково офіцером, який має високий рівень юридичних і професійних військових знань. Саме це і є об'єктивною гарантією забезпечення військовослужбовцям та іншим особам конституційного права на кваліфікований судовий захист їхніх прав і свобод.

Це питання частково розглядалося у 2015 р. під час круглого столу на тему: «Запровадження інституту військових судів в Україні», де були присутні представники Верховного Суду України (зокрема й ті, що колись працювали у військових судах до їх ліквідації), представники Генеральної прокуратури України та народні депутати України.

Цікавою є позиція судді Верховного Суду України О. Волкова: «Відкриваючи Кримінальний кодекс, главу «Військові злочини», бачимо, що всі частини цієї статті бланкетні, вони відсилають до норм військового законодавства, до статутів, до наказів, до директив, до формулярів, до всього військового законодавства. Це необхідно знати і цей нормативний матеріал має бути у судді, який вирішує справу конкретну, маємо на увазі, за кримінальним звинуваченням у цьому конкретному злочині. У суддів, які не забезпечені цим матеріалом, виникають певні складнощі: судді мають оперувати тільки тими матеріалами, які слідчий поклав чи не поклав до матеріалів кримінальної справи. Суддя не є фахівцем у сфері військового законодавства, і зробити його таким для розгляду однієї чи кількох справ за короткий час неможливо. Є варіант: можна забезпечувати приблизно 6 тисяч суддів цим нормативним матеріалом, дати допуски, провести відповідне навчання кілька

років у сфері військового законодавства. Але кількість цих справ менша, ніж кількість загальних кримінальних справ. Що стосується інших питань, з яких судді необхідно мати фахові знання, – це оскарження дій військового командування в порядку проходження служби. Хіба зараз не виникає проблем визнання статусу учасника бойових дій, визнання статусу військовослужбовця, військової частини, порядку речового, пайкового, грошового забезпечення, призначення пенсії, звільнення зі служби, призову на службу? Всі ці питання вирішувалися військовими судами в Україні» [12].

Висновки і пропозиції. Збільшення кількості військових злочинів, бойові дії на сході України, реформування Збройних сил України, міжнародний досвід – все це зумовлює відновлення системи військових судів. Вважаємо, що на законодавчому рівні потрібно передбачити створення в українській судовій системі підсистеми військових судів, діяльність яких спрямована на охорону від будь-яких посягань на безпеку України, боєздатність її Збройних сил та інших військових формувань, а також на захист прав і свобод військовослужбовців та мирних громадян. Саме діяльність військових судів як складової частини судової системи України реально підвищить можливість кваліфікованого захисту прав і свобод військовослужбовців, посилить гарантії доступності для них суду та здійснення правосуддя у військових формуваннях, передбачених законодавством України.

На законодавчому рівні слід визначити підсудність військовим судам таких категорій справ щодо:

1) злочинів, вчинених військовослужбовцями Збройних сил, Прикордонних військ, Служби безпеки України та інших військових формувань, а також військовозобов'язаними під час проходження ними зборів;

2) шпигунства;

3) злочинів проти встановленого порядку несення служби, вчинених особами начальницького складу виправно-трудових установ;

4) адміністративних правопорушень військовослужбовців;

5) скарг військовослужбовців на неправомірні дії військових службових осіб і органів військового управління;

6) захисту честі та гідності, сторонами у яких є військовослужбовці або військові організації;

7) інші справи, пов'язані з захистом прав і свобод військовослужбовців та інших громадян, а також прав і законних інтересів військових частин, установ і організацій.

Отже, з огляду на нестабільну ситуацію в Україні та поділяючи думки деяких науковців, доходимо висновку, що в державі необхідно відновлювати військові суди, підіймати довіру народу до Збройних сил і відбудовувати авторитет держави, знищений державними зрадниками та шпигунами.

Список використаної літератури:

1. Сердюк В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / В. Сердюк ; – Київ, 2003. – 22 с.
2. Військові суди в Україні пропонується ліквідувати через суперечність їх існування вітчизняному та міжнародному законодавству [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/news/3212>.
3. Ткачук О. Військові суди України як складова частина судів загальної юрисдикції / О. Ткачук // Право України. – 2006. – № 4. – С. 117–119.
4. Одісея військових судів // Юридичний вісник України. – 2005. – №15. – С. 8–9.
5. Шишкін В. Військові суди через призму правової держави / В. Шишкін // Право України. – 2004. – № 4. – С. 107–110.
6. Оверчук С. Військові суди – необхідна складова військової юстиції в Україні / С. Оверчук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1(11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15osvyvu.pdf>.
7. Романовський Я. Становлення військового судочинства у країнах Європи / Я. Романовський // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Держава та армія». – 2012. – Вип. 724. – С. 240–245.
8. Верховний суд підтримує відновлення військових судів в Україні.

9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsru.ua/arch/ukraine/09sep2015/widnowlennjawijsjkowuxsudiw.html>.
10. Відновленню військових судів в Україні чинить опір сама... Конституція? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/118588vidnovlennju_viyskovih_sudiv_v_ukraini_chinit_opir_konstituc.html.
11. Військові суди повернуть до системи правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/news/5379/>.
12. Топчій В. Моделі систем військових судів у країнах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз / В. Топчій // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – Вип. 2. – С. 170–174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/arvu_2016_2_44.
13. Стенограма круглого столу на тему: «Запровадження інституту військових судів в Україні» від 09 вересня 2015 р. під головуванням заступника голови комітету з питань правової політики та правосуддя С. Алексєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30590.pdf>.

Кухта М. М. Военные суды в Украине – нынешняя потребность общества

В статье проведен анализ подходов ученых и экспертов к целесообразности возобновления военных судов в Украине. Обоснованы предложения внесения изменений в законодательство о создании и деятельности военных судов. Определена роль и место военных судов в судебной системе Украины.

Ключевые слова: военный суд, судебная система, военный судья, Вооруженные силы Украины, военные формирования, военные преступления.

Kukhta M. Military courts in Ukraine – the current need of society

The article analyses statements of scientists and experts on the feasibility of restoring the military courts in Ukraine. Proposals amending the law on the establishment and activities of military courts are grounded. Set the role and position of military courts in the judicial system of Ukraine.

Key words: military court, judiciary, military judge, Armed Forces of Ukraine, military units, military crimes.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.457:(336.73:334.735)(477)

О. М. Берназ-Лукавецька

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОСОБЛИВОСТІ СПОЖИВЧОГО КРЕДИТУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті надано аналітичний огляд особливостей споживчого кредитування за законодавством України, включаючи прийнятий 15 жовтня 2016 року Закон України «Про споживче кредитування». У роботі розглядається визначення поняття договору про споживчий кредит та сторін договору, форма укладення договору та його істотні умови. Досліджується питання регулювання діяльності кредитних посередників із детальним визначенням переліку осіб, які можуть бути кредитними посередниками за договором про споживчий кредит.

Ключові слова: договір про споживчий кредит, споживач, кредитодавець, споживчий кредит, кредитний посередник, кредитний агент.

Постановка проблеми. До початку кризових явищ у світовій економіці споживче кредитування в багатьох країнах, у тому числі і в Україні, досягало надзвичайно високого рівня. Безсумнівно, розвиток сфери споживчого кредитування позитивно впливає на розвиток економіки в цілому. Тому кредитування населення в Україні є одним із головних напрямків бізнесу.

Роль споживчого кредитування в сучасних умовах в Україні значно зростає у зв'язку з фінансуванням споживчих витрат населення, заробітки якого останнім часом зменшилися. У той же час функціонування ринку споживчого кредитування вимагає розвитку не тільки відповідних регуляторів у фінансовій сфері, а також його правового регулювання. Недостатність правового регулювання відносин, що виникають у сфері споживчого кредитування, особливо яскраво проявилася в період розвитку кризових явищ в українській економіці, що сповільнили зростання

сфери споживчого кредитування, обмежили його доступність для значної частини населення, натомість зросла прострочена заборгованість за кредитами фізичних осіб. З особливою гостротою постали проблеми правового захисту не тільки прав позичальників, а також і кредиторів.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про споживче кредитування» актуальним стає розгляд основних особливостей споживчого кредитування, а саме: визначення поняття договору про споживчий кредит, форми укладення такого договору, визначення його істотних умов, розгляд сторін договору.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Слід зазначити, що вітчизняні економісти та правознавці зверталися до розгляду окремих питань особливостей споживчого кредитування, серед них В. Вітрянський, В. Коссак, С. Лепех, Л. Оплачко, Є. Суханов, Ю. Толстой, І. Охрименко, Л. Рябко, Р. Майданик, Г. Панова, В. Усоскін, В. Уланов. Особливої уваги заслуговують праці зарубіжних вчених: Дж. Гудмана, Д. Дюранда, Г. Кан-

нера, Р. Нуна, К. Керне. Однак практично всі спеціальні публікації з цієї проблеми були результатом аналізу лише загальних питань кредитування, певних різновидів кредиту, а їх автори не мали на меті дослідити саме особливості споживчого кредитування за цивільним законодавством України. Щодо досліджень зарубіжних авторів у цій галузі, зокрема, з країн СНД, де виникають аналогічні проблеми, то вони можуть бути використані лише для порівняння, оскільки проводилися на іншому законодавчому матеріалі.

Метою цієї статті є дослідження особливостей та проблемних питань споживчого кредитування за законодавством України, розгляд істотних умов договору про споживчий кредит.

Вибір теми зумовлений актуальністю зазначених проблем та недостатнім рівнем вивчення питання щодо особливостей споживчого кредитування за законодавством України.

Виклад основного матеріалу. Споживче кредитування – найдоступніший вид кредитування, що є стимулюючим фактором розвитку економіки [1, с. 227]. Окрім нього, серед основних видів кредитування виділяють банківський кредит, кредит небанківських кредитних установ, державний кредит, приватний кредит [2, с. 8].

Основною метою Закону України «Про споживче кредитування», який був прийнятий 15 жовтня 2016 року, є захист прав та законних інтересів кредиторів та позичальників (споживачів), включаючи забезпечення сприятливих умов для розвитку економіки нашої держави, створення належного конкурентного середовища на ринках фінансових послуг та підвищення довіри до нього. Прийняття цього Закону є одним із проявів належного виконання зобов'язання за Угодою про асоціацію з Європейським союзом, де у додатку до Угоди зазначено про необхідність імплементації норм законодавства Європейського Союзу відносно споживчого кредитування [3].

Відповідно до зазначеного закону під споживчим кредитом розуміється надання грошових коштів споживачу для задоволення його власних потреб, які не пов'язані з підприємницькою діяльністю, вико-

нанням обов'язків найманого працівника або незалежною професійною діяльністю, на придбання ним товарів, у тому числі робіт та послуг.

Законодавець чітко регламентує сторони такого договору та обмежує коло осіб, які можуть бути споживачами: це – фізична особа, яка уклала або має намір укласти договір про споживчий кредит для задоволення особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків працівника у трудових відносинах.

Договір укладається з кредитором, ним може бути банк або будь-яка інша фінансова установа, однак законодавець підкреслює, що така фінансова установа відповідно до закону повинна мати право надавати споживчі кредити [4].

Новелою цього закону є встановлення регулювання діяльності кредитних посередників. Ними можуть фізичні особи, фізичні особи – підприємці або юридичні особи, які не є кредиторами та надають посередницькі послуги у сфері споживчого кредитування від імені кредитора, в його інтересах та за його дорученням або від свого імені, однак в інтересах кредитора.

Також можуть залучатися додаткові особи, серед яких кредитний брокер та кредитний агент. Кредитним брокером є фізична особа – підприємець або юридична особа. Ця особа від свого імені та в інтересах кредитора здійснює за певну винагороду діяльність з посередництва у сфері споживчого кредитування, а також несе перед кредитором відповідальність за достовірність та повноту даних про споживача.

Кредитним агентом може бути фізична особа, юридична особа або фізична особа – підприємець, що діє в інтересах кредитора та від його імені, а також виконує частину обов'язків кредитора за договором споживчого кредитування. Кредитний агент повинен укласти з кредитором договір доручення, в якому будуть чітко визначені його права та обов'язки.

Цікавим є визначення споживчого кредиту за законодавством Польщі у Законі «Про кредит споживчий» від 18 грудня 2011 р., згідно з яким споживчий кредит

визначається як угода, за якою при купівлі товару в розстрочку на певний строк береться кредит у банку (кредитній фірмі). Позичальнику надається низка повноважень, однак укладена угода повинна містити декілька умов. По-перше, кредит повинен бути наданий через підприємця споживачеві. Споживач, згідно з польським законодавством, це фізична особа, яка не веде професійну або господарську діяльність або веде її, але бере кредит, не пов'язаний з такою діяльністю. Розрізнення господарської та споживчої діяльності може інколи породжувати певні проблеми. Наприклад, кредит взятий селянином на ремонт даху господарської будівлі, не є споживчою угодою, але якщо цей селянин візьме позику на ремонт даху житлового будинку, то він вже вчиняє цю діяльність як споживач.

Визначення позикодавця у польському законі досить широке. Ним може бути кожний підприємець (а також фізична особа, що веде індивідуальну господарську діяльність), котрий в який-небудь спосіб кредитує споживачеві покупку товару або послуги. Найчастіше позикодавцями є банки, кооперативні ощадно-кредитні (SKOK-i) каси та фінансові установи, що дають позики (наприклад, так звані короткострокові позики). Позикодавцем у розумінні закону буде також кожен продавець, який пропонує споживачам продаж у розстрочку, хоча потрібно підкреслити, що таке трапляється рідко, бо найчастіше при продажу в розстрочку кредитна угода укладається з банком [5]. У результаті споживчі угоди включають в себе позики, банківські кредити, а також більш складні конструкції, наприклад, угоди про відстрочку оплати, кредитні угоди на користь третьої особи, угоди про поновлюваний кредит.

У польському законі міститься також визначення кредитних посередників, тобто таких фірм, які готують, пропонують або укладають угоди на користь кредитодавця. Це можуть бути фірми-посередники, які пропонують допомогу в підборі пропозиції кредиту. За таку роботу вони отримують комісійні або іншу винагороду, про що одержувач кредиту може навіть не знати, бо найчастіше ці кошти випла-

чуються через банк [6]. Натомість українське законодавство визначає не лише кредитних посередників, а також кредитних агентів та брокерів.

До угод про споживчий кредит у Польщі відносять угоди, вартість яких не перевищує 255 550 злотих або їх еквівалент в іноземній валюті. Українське законодавство такого обмеження не містить.

Таким чином, можна дійти висновку, що сторони договору про надання споживчого кредиту за законодавством Польщі та України досить схожі, однак мають свої особливості [7].

Договір про споживчий кредит укладається в письмовій формі. Однак законодавець дозволяє укладати такий договір в електронному або паперовому вигляді з накладенням електронних цифрових підписів, у тому числі електронних підписів та інших аналогів власноручних підписів (печаток) сторін у порядку, визначеному чинним законодавством. Договір укладається у двох ідентичних екземплярах для кожної зі сторін.

Екземпляр (примірник) договору споживача повинен бути переданий йому невідкладно після підписання договору обома сторонами. Цей обов'язок покладається на кредитодавця. Щодо примірника договору про споживчий кредит, який укладений в електронному вигляді, включаючи додатки до нього, то вони надаються споживачу у спосіб, який дозволяє встановити особу, що отримала цей екземпляр (примірник) договору та додатків до нього. Це може здійснюватися шляхом направлення на електронну адресу або іншим шляхом з використанням контактних даних, що були зазначені споживачем під час укладення договору.

Іншою особливістю є те, що договір про споживчий кредит повинен містити: найменування та місцезнаходження кредитодавця та кредитного посередника (у випадку його наявності), прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання споживача (позичальника); тип кредиту, тобто кредитну лінію, мету отримання кредиту; умови та порядок надання кредиту; загальний розмір наданого кредиту; строк, на який він надається; необхідність укладення договорів щодо додаткових чи

супутніх послуг третіх осіб, пов'язаних із отриманням, обслуговуванням та поверненням кредиту (за наявності); види забезпечення наданого кредиту у випадку такої необхідності (застава, порука тощо); процентну ставку за кредитом, тип такої ставки, порядок її обчислення, включаючи порядок зміни та сплати відсотків; загальну вартість кредиту та реальну річну процентну ставку на дату укладення договору про споживчий кредит; якщо є припущення, що використані для обчислення такої ставки, вони повинні бути також зазначені. У договорі має міститися порядок дострокового повернення кредиту; інформація про наслідки прострочення виконання зобов'язань зі сплати платежів, включаючи розмір процентної ставки, неустойки, інших платежів, які можуть стягуватися при невиконанні зобов'язання за договором; також порядок повернення кредиту, порядок сплати процентів за користування кредитом, включно з розміром платежів, їх кількістю та періодичністю внесення (у вигляді графіка платежів); умови та порядок відмови від одержання та надання кредиту та відповідальність кожної зі сторін за порушення умов договору.

Однією з новел закону «Про споживче кредитування» є реклама споживчого кредиту. Законодавець встановлює: якщо в рекламі щодо надання споживчого кредиту зазначається процентна ставка чи будь-які інші дані, які стосуються загальних витрат за споживчим кредитом, то така реклама, окрім вимог, що встановлюються законодавством про рекламу, повинна містити стандартну інформацію. Така реклама, наприклад, не завжди може використовуватися при звичайному кредитуванні [8, с. 21]. Стандартна інформація повинна бути точною та зрозумілою, а також включати в себе: максимальну суму, на яку може бути виданий кредит; інформацію щодо максимального строку, на який видається кредит; реальну річну процентну ставку; у разі надання кредиту для придбання товарів (послуг) у формі оплати з відстроченням або з розстроченням платежу необхідно зазначити розмір першого внеску. У випадку, якщо така інформація викладається у письмо-

вому вигляді, вона наводиться однаковим шрифтом та повинна відображатися в основному тексті реклами.

У рекламі щодо надання споживчого кредиту забороняється зазначати, що споживчий кредит може надаватися без документального підтвердження кредитоспроможності позичальника або що споживчий кредит є безпроцентним чи надається під нуль процентів річних, іншу аналогічну за сутністю та змістом інформацію.

Окремо необхідно зупинитися на інформації, яка надається споживачеві до укладення договору про споживчий кредит. Законом встановлюється, що кредитор надає розміщує інформацію, яка є необхідною для отримання споживчого кредиту споживачем на своєму офіційному веб-сайті. Вона повинна містити можливі та наявні схеми кредитування у кредитодавця. Споживач, перед тим, як укласти кредитний договір, має самостійно ознайомитися з цією інформацією для прийняття зваженого та усвідомленого рішення.

Важливою особливістю є те, що перед укладенням договору про споживчий кредит кредитор надає споживачу інформацію, що необхідна для порівняння різних пропозицій кредитодавця з метою прийняття споживачем обґрунтованого рішення про укладення договору, в тому числі споживач сам обирає певний тип кредиту. Така інформація повинна містити: найменування та місцезнаходження кредитодавця та його структурного підрозділу, через який надається споживчий кредит, реквізити ліцензії та/або свідоцтва про внесення кредитодавця до Державного реєстру банків чи Державного реєстру фінансових установ; тип кредиту; тип процентної ставки, порядок її обчислення, у тому числі порядок її зміни; строк кредитування, суму кредиту, мету отримання та спосіб надання кредиту; види забезпечення за кредитом, у тому числі необхідність проведення оцінки предмета забезпечення за кредитом та за чий рахунок така оцінка проводиться; реальну річну процентну ставку (виходячи з обраних споживачем умов кредитування) та орієнтовну загальну вартість кредиту на дату надання такої інформації; інформацію щодо необхідності укладення договорів стосовно додаткових чи супутніх послуг

третіх осіб, що є обов'язковими для отримання споживчого кредиту, у тому числі перелік осіб, яких кредитодавець визначив для надання відповідних послуг; порядок сплати процентів за користування споживчим кредитом та повернення кредиту; попередження про наслідки прострочення виконання зобов'язань зі сплати платежів (розмір неустойки, процентної ставки, інших платежів, які застосовуються чи стягуються при невиконанні зобов'язання); порядок дострокового повернення кредиту; порядок та умови відмови від надання та одержання кредиту; у разі укладення договору про споживчий кредит у формі кредитування рахунка – відомості про те, що від споживача може вимагатися повне повернення суми кредиту в будь-який час, строк попередження про таку вимогу [4].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що визначення договору про споживчий кредит, його умови та особливості на законодавчому рівні досить важливі; такі визначення були сформульовані завдяки прийнятому Закону України «Про споживче кредитування». Для населення основною метою споживчого кредиту є швидке отримання різних товарів, послуг і т. п. Без споживчого кредиту придбання таких товарів може відбутися лише за умови накопичення необхідної суми грошових коштів, у тому числі еквівалентної вартості придбаних послуг або матеріальних цінностей. Саме тому споживче кредитування стимулює поточний платоспроможний попит населення, прискорює реалізацію товарних запасів, сприяє більш повному задоволенню різних потреб населення.

Також позитивним моментом є те, що наша держава виконує зобов'язання, взя-

ті на себе згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, і таким чином інтегрує свою правову систему до європейського правового поля.

Список використаної літератури:

1. Торубка Л. Споживче кредитування в Україні: сучасний стан і напрями розвитку / Л. Торубка // Вісник Університету банківської справи НБУ, 2011. – № 3(12). – С. 227–230.
2. Охрименко І. Споживчий кредит в Україні: реалії та перспективи розвитку / І. Охрименко // автореф. дис. ... кандидата економічних наук. – Київ. – 2015. – 21 с.
3. Директива № 2008/48/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС про договори споживчого кредитування і відміну Директиви Ради ЄС 87/102/ЄЕС від 23 квітня 2008 р. – Електронний ресурс : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b19.
4. Про споживче кредитування : Закон України від 15 жовтня 2016 року – Електронний ресурс: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54521.
5. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20111260715>.
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe "Dziennik Ustaw" nr. 140, 1977, poz. 939 oraz Praca zbiorowa pod redakcją C. Becka, K. Pietrzykowskiego: Kodeks Cywilny. Komentarze C. Beck, Warszawa, 1998.
7. T. Wyszomirski: Kredyty bankowe. Poradnik praktyczny klienta. CIM, Warszawa, 1993. – s. 189–191.
8. Берназ-Лукавецька О. Співвідношення договорів поруки, позики з кредитним договором / О. Берназ-Лукавецька // Адвокатура: минуле та сучасність: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, (12 листопада 2016 р., м. Одеса) – О. : Фенікс, 2016. – С. 21–22.

Берназ-Лукавецькая Е. М. Особенности потребительского кредитования по законодательству Украины

В статье представлен аналитический обзор особенностей потребительского кредитования по законодательству Украины, включая принятый 15 октября 2016 Закон Украины «О потребительском кредитовании». В работе рассмотрены следующие вопросы: определение понятия договора о потребительском кредите и сторон данного договора, рассмотрение формы заключения этого договора и его существенных условий. В статье исследован вопрос регулирования деятельности кредитных посредников с детальным определением перечня лиц, которые могут быть кредитными посредниками по договору о потребительском кредите.

Ключевые слова: договор о потребительском кредите, потребитель, кредитор, потребительский кредит, кредитный посредник, кредитный агент.

Bernaz-Lykavetska O. Features of consumer credit on the law of Ukraine

This article presents an analytical review of the features of consumer credit under the laws of Ukraine, including the Law of Ukraine "On consumer lending" adopted October 15, 2016. In this paper, the following issues are addressed: definition of the agreement on consumer credit and the parties to this agreement, the consideration of forms of the conclusion of this agreement and its essential terms. The article examines the issue of regulating the activities of credit intermediaries with a detailed definition of the list of persons that can act as credit intermediaries under the contract on consumer credit.

Key words: *agreement on consumer credit, consumer, lender, consumer credit, credit intermediary, loan agent.*

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.92

О. С. Барладян

викладач кафедри права

Придунайської філії Міжрегіональної академії управління персоналом,
аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

М. О. Атанасов

студент

Придунайської філії Міжрегіональної академії управління персоналом

В. Ю. Солодовник

студент

Придунайської філії Міжрегіональної академії управління персоналом

МІСЦЕ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У СПРАВАХ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена проведенню судових експертиз у сфері інтелектуальної власності, їх характеристиці та розвитку.

Ключові слова: *судова експертиза, інтелектуальна власність, корисна модель, винахід, промислові зразки.*

Постановка проблеми. На сьогодні судова експертиза є одним із засобів доказування обставин справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду. Це справедливо і щодо судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності (далі – ОІВ), яка призначається майже у всіх справах (98%), пов'язаних із порушенням прав інтелектуальної власності (далі – ПІВ), або у справах щодо визнання недійсними охоронних документів на ОІВ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання призначення та проведення судових експертиз у сфері інтелектуальної власності, а також особливості методології та здійснення судово-експертної діяльності в цій сфері

розглянуто в наукових працях О. Дорошенка, Г. Прохорова-Лукіна, К. Щукіної, В. Березанської та інших. На відміну від інших видів експертизи, об'єкти судової експертизи ОІВ є нематеріальними за своїм характером, а їх властивості, характеристики та ознаки знаходяться на перетині декількох галузей знань (право, техніка, література, мистецтво, дизайн тощо).

Мета статті полягає у дослідженні місця та ролі судової експертизи у справах із захисту прав інтелектуальної власності, а також необхідності подальшого розвитку зазначеного напрямку судово-експертної діяльності. Для дослідження властивостей, характеристик та ознак ОІВ, встановлення факту їх присутності або використання у матеріальних об'єктах сфери життєдіяльності людини необхідні спеціальні знання, які повинен мати судовий експерт з питань інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Судова експертиза як галузь наукового знання розвивалася протягом багатьох десятиліть. У результаті наполегливої роботи вчених була створена загальна методологічна основа судової експертизи, яку складають загальна теорія судової експертизи (судова експертологія), теорії судово-експертної ідентифікації, діагностики і ситуалогії (судово-експертного ситуативного аналізу), система методів і методик судової експертизи.

Представники органів досудового розслідування чи суд – це насамперед фахівці в галузі права, які встановлюють факт наявності чи відсутності порушення прав, і якщо вони навіть розуміються на сфері інтелектуальної власності (далі – ІВ) завдяки спеціальній освіті, проходженню навчання або завдяки постійній роботі зі справами, що стосуються ОІВ, то розібратися в тонкощах цих об'єктів їм завадить брак спеціальних знань судового експерта та його унікального досвіду експертної роботи з ОІВ.

Про складність експертиз ОІВ свідчить і той факт, що досить часто у справі призначається декілька експертиз, в яких досліджуються властивості, ознаки та характеристики одних і тих самих об'єктів. Відповідно до Закону України «Про судову експертизу» від 01 січня 2016 р. експертизу ОІВ здійснюють атестовані судові експерти, що працюють у спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, або в установах і організаціях, не підпорядкованих Міністерству юстиції України, або як самозайняті особи.

На сьогодні це 115 осіб, 60 з яких працюють у науково-дослідних експертно-криміналістичних установах Міністерства внутрішніх справ, 40 – в науково-дослідних установах Міністерства юстиції України, 15 – в інших установах і організаціях, не підпорядкованих Міністерству юстиції України, або як самозайняті особи. З цих 15 осіб 6 працюють у Науково-дослідному інституті інтелектуальної власності Національної академії правових наук України.

Проаналізувавши розподіл експертів по регіонах України, зазначимо, що 60 експертів МВС України більш-менш

рівномірно розподілені по всіх областях, проте через систему експертних установ Міністерства юстиції здійснюється цілеспрямована концентрація експертів у м. Києві, що, на нашу думку, недоцільно з позиції розвитку не тільки судової експертизи об'єктів ІВ, а й сфери ІВ в регіонах.

Без такого розвитку представники бізнесу та державного сектора не мають можливості швидко долучитися до спеціальних знань висококваліфікованих фахівців-практиків з питань захисту ОІВ, якими є судові експерти з питань інтелектуальної власності. Це призводить до збільшення часу на вирішення питань щодо захисту прав ІВ, витрачаються додаткові кошти, що, безумовно, грає на руку лише порушнику прав ІВ. Кількість судових експертів за тими чи іншими експертними спеціальностями у сфері інтелектуальної власності у системі МВС України корелюється з кількістю кримінальних проваджень щодо порушення прав на ті чи інші об'єкти ІВ.

А ось у системі Міністерства юстиції України подібної збалансованості не спостерігається. Однією з негативних тенденцій у сфері судової експертизи загалом і судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності зокрема є зменшення кількості судових експертів, що не працюють у спеціалізованих експертних установах Міністерства юстиції України.

На жаль, від практичної судово-експертної діяльності за останні роки було відлучено чимало досвідчених професіоналів. Причина цього – необґрунтовано високі ціни на навчання та стажування при отриманні або підтвердженні кваліфікації судового експерта, а для співробітників експертних установ Міністерства юстиції України подібні процедури є безкоштовними [3, с. 23]. Тобто за рахунок державних коштів, які вкладаються у розвиток судової експертизи, здійснюється монополізація цієї діяльності, що є негативним явищем та створює загрозу для забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою за умови протиправного використання адміністративного ресурсу в політичних цілях, корупційних схемах тощо. Унаслідок цього судова експертиза стає непрозорою

для контролю суспільством і здійснення за необхідності зовнішнього рецензування та оцінки її якості. На жаль, за останні роки в Україні сталося чимало випадків на підтвердження наведеного факту.

Практика судово-експертних досліджень ОІВ показує, що для встановлення фактичних даних, необхідних для правильного вирішення кримінальної, цивільної або господарської справи, не завжди достатньо знань у сфері інтелектуальної власності. У багатьох випадках необхідне використання спеціальних знань, які належать до різних видів судових експертиз [4, с. 146].

В експертизі об'єктів інтелектуальної власності проблемою є відсутність визначених методик. При їх розробці слід пам'ятати, що методи (як і методики) експертного дослідження, що застосовуються експертами, повинні відповідати низці вимог, найважливішими з яких є їх наукова обґрунтованість та експериментальна апробація. Розробка методу та методики визначається потребами експертної практики.

Розглянемо статистичні дані 2015–2016 рр. щодо частки судових експертиз

та експертних досліджень ОІВ за експертними спеціальностями.

Аналіз наведених даних (див. таблицю 1) свідчить про те, що більшість досліджень об'єктів ІВ, які виконуються у Науково-дослідному експертно-криміналістичному центрі МВС України (далі – НДЕКЦ МВС України), складають експертизи та експертні дослідження об'єктів авторського права.

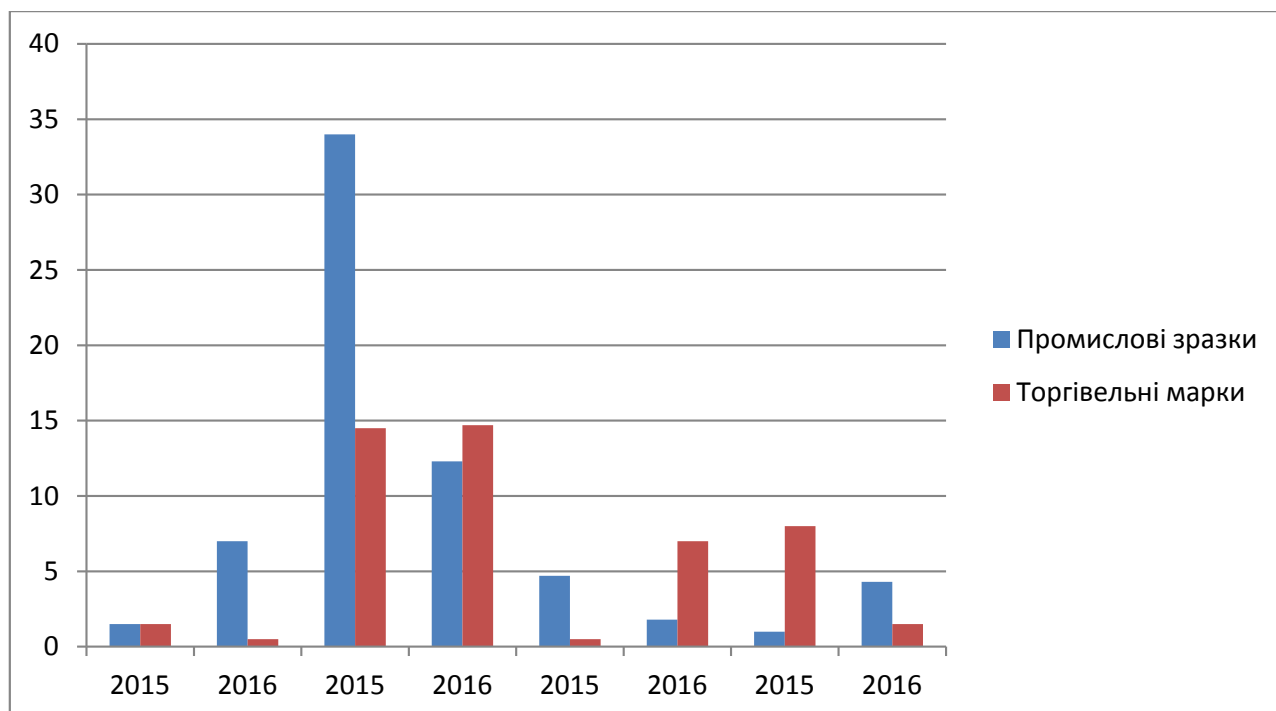
У деяких випадках матеріальний носій і об'єкт інтелектуальної власності є настільки нерозривною, органічною єдністю (живопис, фотографія та ін.), що розглядаються як єдине нероздільне ціле. Більше того, іноді властивості носія можуть визначати властивості твору. Таким чином, першу групу ОІВ складають *предметні об'єкти*.

Разом із тим, зафіксовано чимало випадків, коли матеріальний носій виконує лише роль «сховища» інформації про певний ОІВ. Ця обставина дозволяє виділити матеріальні (друга група) та ідеальні (третья група) моделі ОІВ.

Матеріальні (речовинні) моделі ОІВ – це матеріальні об'єкти, що відтворюють ос-

Таблиця 1

Співвідношення кількості експертиз та експертних досліджень, виконаних у 2015–2016 рр. НДЕКЦ МВС України (у %)



новні ознаки ОІВ в наочній формі. До них можуть належати, наприклад, фотографія картини, зразок (виріб) або його складові, в яких реалізовано винахід [8, с. 424].

Ідеальні моделі ОІВ – це зафіксовані на матеріальному носії знакові або інші системи, які є інформаційними моделями ОІВ.

Під час проведення експертиз, як правило, першочергово встановлюється, чи є примірники аудіовізуальних творів контрафактною продукцією. На другому місці – дослідження, під час проведення яких встановлюється розмір завданих правовласнику збитків від неправомірного використання його ОІВ. Зазначимо, що такі дослідження, як правило, проводяться не у вигляді окремої експертизи, а додатково майже у всіх експертизах, призначених у справах щодо порушення прав на ОІВ. На третьому місці – дослідження, пов'язані з використанням позначень, які є тотожними або схожими настільки, що їх можна сплутати з зареєстрованими торговельними марками, тобто експертизи, які проводяться у справах щодо порушення прав інтелектуальної власності на торговельні марки [10, с. 400].

Що стосується досліджень винаходів (корисних моделей), а також промислових зразків, то вони є не дуже популярними. Це свідчить про невелику кількість кримінальних проваджень щодо порушення прав на зазначені ОІВ. Розглянемо ситуацію з кількістю судових експертиз, проведених поза НДЕКЦ МВС України та експертними установами Міністерства юстиції України (див. таблицю 2).

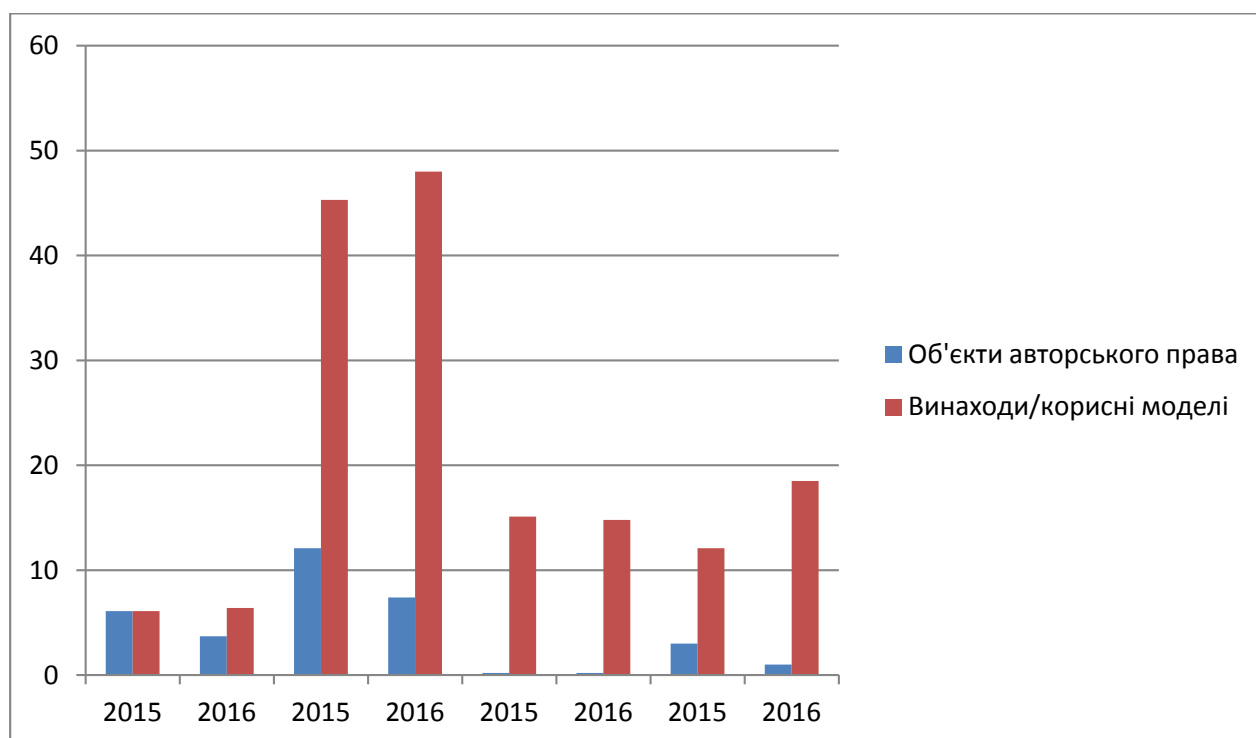
Як бачимо, найбільш популярними є експертизи винаходів / корисних моделей у господарських справах, що стосуються або визнання охоронних документів недійсними, або припинення протиправного використання зазначених ОІВ.

На другому місці – експертизи у справах, що стосуються або визнання свідцтва на торговельну марку недійсним, або припинення протиправного використання ОІВ. Експертизи інших ОІВ не настільки популярні порівняно з вищенаведеними. Відзначимо зниження майже вдвічі у 2013 р. експертиз торговельних марок за кримінальними провадженнями.

На нашу думку, це пов'язано насамперед зі збільшенням частки відповідних експер-

Таблиця 2

Співвідношення кількості експертиз та експертних досліджень, виконаних у 2012–2013 рр. судовими експертами, що працюють поза науково-дослідними установами Міністерства юстиції України (у %)



тиз в НДЕКЦ МВС України та експертних установах Міністерства юстиції України, а також державним фінансуванням експертної діяльності за кримінальними провадженнями. Якщо подивитися на дані щодо експертних досліджень, лівова частка їх проводиться за запитом юридичних / фізичних осіб та стосується досліджень торговельних марок. На другому та третьому місцях – промислові зразки, винаходи (корисні моделі). Таким чином, ефективність розвитку судово-експертної діяльності в Україні забезпечуватиметься створенням умов для залучення широкого кола фахівців до проведення судових експертиз, зокрема у сфері інтелектуальної власності [5, с. 448].

На виконання Закону України «Про судову експертизу» від 01 січня 2016 р. державою повинні створюватись рівні умови для отримання, підтвердження кваліфікації судового експерта, незалежно від того, як він здійснює свою професійну діяльність – як самозайнята особа; як співробітник спеціалізованої установи Міністерства юстиції України; як співробітник державної установи, що не підпорядковується Міністерству юстиції України; як працівник комерційної структури.

Найтиповішими недоліками організації експертиз об'єктів інтелектуальної власності є такі: невчасна відповідь замовника експертизи або ж узагалі відсутність реакції на клопотання щодо отримання додаткових матеріалів; в експерта фактично відсутні гарантії оплати його роботи, коли замовник ухиляється від сплати; висновки експерта та матеріали справи з експертної установи інколи передаються одній зі сторін без довіреності та ін. [4, с. 146].

Співпраця між експертними установами та правоохоронними органами, а також організаціями, що працюють у сфері охорони інтелектуальної власності, з одного боку, забезпечить належний захист прав інтелектуальної власності, а з іншого – ліквідацію наявних методичних та організаційних суперечностей. Їх взаємодія може виявлятися у проведенні науково-практичних семінарів, розробці інструкцій, нормативів, участі в підготовці фахівців та ін.

Ще однією проблемою, яка трапляється в процесі дослідження об'єктів інтелек-

туальної власності, є те, що в ухвалі або постанові замовник експертизи не завжди чітко формулює завдання, оскільки суддя чи слідчий не обізнані у цій сфері. Це спричиняє появу у висновку експерта фактів дослідження без юридичного обґрунтування, що заплутують суддю та сторони судового спору. У разі виникнення такої ситуації необхідно призначити повторну експертизу, що тягне за собою додаткові судові витрати та значну втрату часу.

Оскільки формування висновків кожного експерта здійснює відповідно до своєї суб'єктивної думки (у зв'язку з характерними особливостями нематеріальних активів), у деяких випадках декілька повторних експертиз можуть дати зовсім різні результати.

Окремі науковці та практики схильються до думки, що проведення експертизи інколи є недоцільним через значну вартість послуг та втрачений час. Одним із таких випадків є визначення схожості знаків для товарів та послуг.

Ефективним способом вирішення проблем, що з'являються у сфері захисту прав інтелектуальної власності, може стати створення єдиного спеціалізованого судового органу – Патентного суду. Це є доцільним, оскільки наразі судові спори щодо захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності вирішуються судами різних юрисдикцій за загальними правилами судочинства, що потребує закріплення порядку вирішення таких спорів. Кваліфіковані фахівці зазначеної установи будуть спеціально підготовлені для розгляду справ такого характеру, а також буде налагоджена їх ефективна взаємодія [7, с. 78].

Висновки і пропозиції. Таким чином, існуючі проблеми проведення судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності потребують негайного вирішення та усунення існуючих недоліків і суперечностей, що дозволить підвищити якість експертних висновків, зменшити час проведення експертизи і забезпечити ефективний захист прав інтелектуальної власності.

Список використаної літератури:

1. Белоглазев А. Эксперты в международных условиях (в гражданских и уголовных судебных процессах, арбитражных и инвестиционных разбирательствах) /

- А. Белоглазев, Р. Хотова. – К. : Таксон, 2016. – 504 с.
2. Галаган В. Процесуальний порядок і тактика одержання зразків для експертного дослідження у кримінальному судочинстві України / В. Галаган, О. Козак. – Донецьк : Промінь, 2015. – 240 с.
3. Дорошенко О. Роль судової експертизи в системі захисту прав інтелектуальної власності / О. Дорошенко // Інтелектуальний капітал. – 2014. – № 4(18). – С. 23–26.
4. Інформатизація судово-експертної діяльності : матеріали «круглого столу», 29 березня 2015 р. – К. : ННІПС НАВС, 2015. – 146 с.
5. Коваленко Є. Наукові засади кримінально-процесуального доказування / Є. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 448 с.
6. Методичні рекомендації проведення експертних досліджень у справах, пов'язаних із недобросовісною конкуренцією : звіт про НДР (заключ.) / МЮУ, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності ; кер. Ю. Охромєєв. – К., 2016. – 84 с.
7. Методичні рекомендації проведення експертних досліджень Web-сайту у сфері інтелектуальної власності : звіт про НДР (заключ.) / МЮУ, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності ; кер. І. Стародубов. – К., 2015. – 78 с.
8. Моїсєєв О. Експертні технології: теорія формування і практика застосування / О. Моїсєєв. – Х. : Апостіль, 2014. – 424 с.
9. Практичний посібник для працівників органів досудового слідства та експертних підрозділів з питань призначення судової експертизи / за заг. ред. П. Коляди. – К. : УВПД ГШ МВС України, 2014. – 526 с.
10. Щербаковський М. Призначення та проведення судових експертиз / М. Щербаковський. – Х. : Фактор, 2015. – 400 с.

Барладян О. С., Атанасов М. О., Солодовник В. Ю. Место судебной экспертизы в делах по защите прав интеллектуальной собственности и совершенствование судебно-экспертной деятельности

Статья посвящена проведению судебных экспертиз в сфере интеллектуальной собственности, их характеристике и развитию.

Ключевые слова: судебная экспертиза, интеллектуальная собственность, полезная модель, изобретение, промышленные образцы.

Barladyan O., Atanasov M., Solodovnyk V. Place of legal expertise in matters of intellectual property rights protection and improvement of forensic activities

The article is dedicated forensic examination of intellectual property, their characterization and development.

Key words: forensics, intellectual property, utility models, inventions, industrial designs.

О. С. Барладян

аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом,
викладач кафедри права

Придунайської філії Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯКОБ'ЄКТА ЗАХИСТУ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

У статті досліджується суть поняття «інтелектуальна власність» та захист інтелектуальної власності правоохоронними органами України як виняткового права фізичної або юридичної особи на результати інтелектуальної діяльності.

Ключові слова: власність, інтелектуальна власність, інтелектуальна діяльність, наукові знання, авторське право, правова охорона результатів інтелектуальної діяльності, захист, правоохоронні органи України.

Постановка проблеми. На межі XX – XXI ст. в Україні, як і в інших країнах пострадянського простору, посилилася увага до питань інтелектуальної власності. Подібний стан речей зумовлений тим, що 90-ті рр. стали періодом кардинальних перетворень, які передбачали перехід національних економік від соціалістичного планового варіанта до ринкового господарювання, характерного для переважної більшості розвинутих країн світу. Це вимагало принципових змін у всьому спектрі відносин власності, зокрема і власності інтелектуальної, яка раніше вважалася прерогативою держави. Відповідно виникла потреба формування якісно нового підґрунтя для цієї власності, насамперед правового захисту інтелектуальної власності правоохоронними органами України та встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення інтелектуальної власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми питань захисту прав інтелектуальної власності правоохоронними органами України досліджуються такими вітчизняними науковцями, як М.Т. Братасюк, В.В. Мельник, В.Д. Паламарчук, О.О. Супрун, О.Т. Тропін, А.А. Шульга та ін., а також зарубіжними ученими, зокрема Л.Б. Бентлі, Т.Т. Волковою, Ю.М. Громовою та ін. І хоча в їхніх працях розглядаються окремі аспекти цієї проблематики,

важливо приділити особливу увагу розкриттю правової природи інтелектуальної власності як результату інтелектуальної діяльності, адже саме цим визначається стратегія і тактика соціально-економічного прогресу будь-якої держави, в тому числі України.

Метою статті є дослідження правової природи інтелектуальної власності як об'єкта захисту правоохоронними органами України. Зокрема, у статті розглядаються: а) норми права: матеріальні – закріплюють права та обов'язки суб'єктів права інтелектуальної власності (авторів, виконавців, винахідників тощо), повноваження органів державної влади, що здійснюють правову охорону об'єктів права інтелектуальної власності та захист прав заінтересованих суб'єктів, визначають юридичний склад правопорушень у сфері права інтелектуальної власності та заходи державного примусу щодо правопорушників; процесуальні – встановлюють порядок розгляду спорів, винесення щодо них рішень та ухвал, порядок оскарження та перегляду прийнятих рішень, виконання рішень, форми, способи і засоби діяльності відповідних державних органів і заінтересованих осіб щодо здійснення захисту прав інтелектуальної власності; б) суб'єкти захисту (автори, виконавці, винахідники, інші суб'єкти) – юридичні та фізичні особи, чиї права охороняються та захищаються правоохоронними органами України; в) юрисдикційні органи держави,

які правомочні розглядати спори стосовно прав інтелектуальної власності та приймати обов'язкові до виконання рішення про визнання та поновлення порушеного права, припинення його порушення, застосування до правопорушників заходів державного примусу.

Виклад основного матеріалу. Економічний розвиток сучасного суспільства неможливо уявити без об'єктів інтелектуальної власності. Нині сфера їх розповсюдження – не стільки особисте використання, скільки суспільне виробництво. Будь-яке підприємство як майновий комплекс складається з двох груп елементів: матеріальних та нематеріальних. За деякими даними, відсоток нематеріальних активів (таким є обліково-бухгалтерське уявлення про об'єкти інтелектуальної власності) у вартості активів найбільших компаній світу становить від 30 до 60%, і цей показник має стійку тенденцію до зростання [1, с. 57]. Інтелектуальна власність є об'єктом найрізноманітніших угод – від класичної купівлі-продажу та традиційних авторських і ліцензійних договорів до вкладення в установчий капітал і комерційної концесії.

Глибшому з'ясуванню суті поняття «інтелектуальна власність» сприяє розгляд поняття «інтелектуальна діяльність». Його у широкому розумінні можна визначити не лише як здатність до роздумів і раціонального пізнання, але й як таке ставлення до навколишнього світу, основний зміст якого полягає у прагненні до змін і перетворень цього світу в інтересах людей на основі його пізнання. Як і будь-який інший вид діяльності, інтелектуальна діяльність включає в себе мету свого здійснення, засоби, результати і сам процес. Результати інтелектуальної діяльності як витвір процесу мислення будуть інформаційним продуктом, тобто матимуть нематеріальний характер.

Важливе місце в інтелектуальній діяльності належить творчості, а це об'єктивно породжує не лише в нематеріальних (інформаційний продукт), а й у матеріальних (інформаційний продукт, що отримав речове втілення) об'єктах нову якість, унаслідок чого такі об'єкти набувають не тільки ознак та властивостей корисності для

суспільства, але й власної оригінальності, неповторності, естетичності тощо. Таким чином, результати інтелектуальної діяльності через свою корисність сприяють економічному розвитку суспільства і його членів, а через інші властивості та якості – духовному і культурному розвитку.

Спектр напрямків, що охоплюються інтелектуальною діяльністю, надзвичайно широкий і багатогранний. Інакше кажучи, результатами такої діяльності є і мова, і релігія, і культура, і цивілізація загалом. В економічному аспекті особливого значення в інтелектуальній діяльності набуває наукова діяльність, оскільки вона є діяльністю з вироблення та систематизації нових знань, а самі знання не лише відображають дійсність у мисленні людини, але й стають результатом пізнання дійсності, перевіреним практикою. Разом із тим зростаючий рівень розвитку суспільства, запрограмований самою історією людства, робить духовне начало для суспільства не менш значимим, ніж начало матеріальне (економічне), а тому й усі інші творчі види діяльності (література, живопис тощо) не менш важливі і потрібні, ніж наукова діяльність.

Інтелектуальна власність у загальноприйнятому розумінні – це виключні права громадянина або юридичної особи на результати інтелектуальної діяльності, а також прирівняні до таких засоби індивідуалізації юридичних осіб, продукції, виконуваних робіт, послуг тощо. З урахуванням багатоманітності напрямків інтелектуальної діяльності у Стокгольмській конвенції з інтелектуальної власності (1967 р.) до сфер діяльності, на які поширюється поняття «інтелектуальна власність», а відповідно й до її результатів, були віднесені: наукові відкриття та наукові твори; промислові зразки і корисні моделі; літературні і художні твори; діяльність артистів, звукозапис, радіо- і телевізійні передачі; товарні знаки, знаки обслуговування, фірмові найменування та комерційні позначення; захист від недобросовісної конкуренції [4].

Перелік того, на що поширюється поняття «інтелектуальна власність», безумовно, не є вичерпним і остаточним, у міру людського прогресу він буде доповнюва-

тися та конкретизуватися новими об'єктами інтелектуальної власності. Необхідно зазначити, що у минулому взагалі йшлося не стільки про результати інтелектуальної діяльності як такої і права на її результати, скільки про надання особливих привілеїв тим, чиї інтереси стосувалися нових товарів і ринків, нових галузей промисловості та технологій тощо. Суть цих привілеїв зводилася до надання деякої «фори» або компенсації на період становлення виробництва або налагодження торгівлі.

Тож важливе значення для інтелектуальної діяльності, зокрема в економічному аспекті, має наукова діяльність і нові знання, що є її основним результатом. Такий стан речей зумовлений тим, що, по-перше, у міру розвитку людства наукові знання все більше наближаються до адекватного відображення дійсності і створюють більше можливостей для її реального перетворення; по-друге, науковим знанням притаманна об'єктивність, тобто незалежність від особистого людського сприйняття; по-третє, такі знання логічно організовані та обґрунтовані завдяки використанню спеціальної термінології.

В умовах глобалізації світової економіки надзвичайно важливого значення набуває інтернаціональний характер нових наукових знань, відповідно, зростають можливості міжнародної взаємодії та обміну знаннями. Як інформаційний продукт, що має нематеріальну (змістову) цінність, нові знання (як і знання взагалі) відрізняються тим, що у процесі свого використання вони, по суті, не витрачаються, тобто їх кількість від використання не зменшується. Про цю надзвичайну властивість знань Томас Джефферсон ще у ХІХ ст. досить слушно зауважив, що той, хто застосовує у своїх цілях чий-небудь знання, не збіднює носія цих знань, так само як користування світлом від чужої лампи не занурює в пільму її власника.

І ще однією, досить суттєвою відмінністю наукових знань від усіх інших видів ресурсів для матеріального розвитку суспільства (наприклад, корисних копалин) є те, що вони – продукт прагнення людства до пізнання нового, раніше нікому невідомого. Це прагнення так само органічно притаманне людству, як і прагнення

до власного збереження та продовження або ж до творчої інтелектуальної діяльності у сфері духовності, моралі, культури, мистецтва. Стосовно останнього твердження необхідно зазначити, що нині при розгляді розвитку економіки у постіндустріальному суспільстві на перший план виходять духовні потреби, знання, творчість – так званий людський капітал. Його (через творчий характер інтелектуальної діяльності, що лежить в його основі) відрізняють риси індивідуальності та унікальності, котрі відображають особистісні якості суб'єктів цієї діяльності. У зв'язку з цим постає питання про право власності на результати творчої інтелектуальної діяльності та її захист правоохоронними органами України.

За порівняно невеликий термін (лише дві сотні років) кардинально змінилися види та обсяги інтелектуальних продуктів, котрі вливаються в обіг та отримують правовий захист. На сьогодні не лише художні вироби та окремі результати технічної творчості (винаходи, промислові зразки і корисні моделі), а й усі найновіші результати інтелектуальної діяльності набувають або вже набули статусу об'єкта цивільно-, кримінально- чи адміністративно-правового регулювання, все нові й нові сфери інтелектуальної власності стають джерелом об'єктів, що потребують законодавчого регулювання та охорони.

Поступово склалися передумови, що дали можливість розробляти універсальну систему охорони не тільки окремих видів, а й усієї сукупності результатів інтелектуальної власності правоохоронними органами України. У цьому контексті необхідно зазначити, що в юридичній літературі також обговорюється питання правового захисту тих результатів інтелектуальної діяльності, що практично не піддаються юридичній формалізації (таємниці виробництва, організаційні та економічні пропозиції тощо) [5, с. 10].

У Всесвітній декларації з інтелектуальної власності від 26 червня 2000 р. сформульовано загальний підхід до розуміння інтелектуальної власності як сукупності абсолютних прав людини на блага, що визнаються інтелектуальними за характером і такими, що заслуговують охорони,

не обмежуючись науковими і технічними винаходами, літературними творами або художніми витворами, товарними знаками, промисловими зразками та географічними визначеннями тощо. При цьому термін «права інтелектуальної власності» означає права, закріплені у ст. 27 Загальної декларації прав людини (995_015, від 10 грудня 1948 р., залишається чинною).

Актуальність і значущість проблеми захисту інтелектуальної власності не може викликати сумнівів. Нині гостро постає питання про необхідність посилення ролі держави у захисті такого національного багатства, як інтелектуальна власність, що належить приватним особам, але через залучення до економічного обігу забезпечує загальнонаціональні інтереси. Необхідно зауважити, що через значну кількість порушень авторських і суміжних прав, зловживань при використанні винаходів, торговельних марок, промислових зразків тощо Україна втрачає інтелектуальні ресурси та зазнає величезних економічних збитків [6, с. 80].

Світова практика передбачає охорону та захист будь-якої власності, зокрема й інтелектуальної. Прагнення України стати повноцінним гравцем на світовому ринку спонукає до того, аби в нас запрацювали норми та правила, чинні в інших державах, зокрема з питань інтелектуальної власності. І хоча результати творчої діяльності сьогодні визнаються об'єктами права інтелектуальної власності, ще донедавна не було умов для їх повної реалізації. Сьогодні ситуація певним чином змінилася. Об'єктами інтелектуальної власності визнаються: результати літературно-художньої творчості (твори науки, літератури, мистецтва), результати науково-технічної творчості (винаходи, корисні моделі, промислові зразки), засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту (комерційні найменування, торговельні марки, географічні визначення), а також нетрадиційні об'єкти такої власності (селекційні досягнення, топографії інтегральних мікросхем тощо).

Право інтелектуальної власності виникає, як правило, після державної реєстрації результату творчої діяльності у Державному департаменті інтелектуаль-

ної власності Міністерства освіти і науки України. Зауважимо, що для об'єктів права промислової власності, а також засобів індивідуалізації учасників цивільного обороту така реєстрація необхідна (з виданням певного охоронного документа – патенту, свідоцтва), а для об'єктів авторського права – бажана, оскільки засвідчує факт створення цього об'єкта.

Авторське право, наприклад, має дві моделі правового регулювання: англо-американську та європейську. Перша модель (пропріетарного типу) іменується інтелектуальною власністю. Її найхарактерніші особливості втілені в американській системі «копірайт», що побудована на основі моделі права власності: твір – власність автора; автор передає свої права на твір видавцеві; видавець передає окремі права покупцям – власникам примірників твору. Європейська модель відмінна від англо-американської. Автор твору тут має невідчужувані авторські права на свій твір, видавець отримує від автора право на публікування твору; покупець отримує право на вільне використання опублікованого твору в особистих цілях, купуючи екземпляр твору (цитування, копіювання тощо). Покупці платять видавцю за надане право, купуючи примірник твору, а видавець оплачує працю автора.

Однак існує й інша точка зору, згідно з якою історія розвитку, наприклад, авторського права нараховує близько 500 років. Так, Л.Б. Бентлі та Б.Т. Шерман стверджують, що «нематеріальні блага з давніх часів користуються правовою охороною. Але лише наприкінці XVIII ст. вони стали визнаватися незаперечно самостійним об'єктом власності... Право інтелектуальної власності має тривалу і багату історію, хоча у тих, хто знайомий із недавніми скандалами навколо використання музичних творів в Інтернеті або правового статусу генетично змінених об'єктів, може скластися діаметрально протилежне враження» [7, с. 23, 25].

Свій початок інститут права інтелектуальної власності бере в Європі. Майже одразу за настанням Нового часу після середньовіччя європейські нації визначилися стосовно того, в яких межах літературні, музичні або наукові твори, картини,

технічні винаходи або торговельні назви можна юридично закріплювати як власність автора чи власника.

Авторські права і права користувачів творів завжди були межами поля битви між знанням як товаром і знанням як суспільним надбанням. Відповідні правові системи повинні були встановлювати баланс між інтересами автора, користувача, споживачів і суспільства в цілому. Традиції авторського права континентальної Європи пов'язуються з виникненням книгодрукування. Винахід Йоганна Гутенберга вперше зробив можливим тиражування результатів розумової праці. Але разом із цим неминуче виникло питання про те, кому належить право на інтелектуальну власність.

У ході Французької революції остаточно сформувався погляд на творчість як на невід'ємне право людини, і з'явилася необхідність юридичного захисту цього права. При цьому одночасно йшлося про те, яким чином можна було б забезпечити компроміс між інтелектуальною власністю автора і інтересом суспільства щодо використання цієї власності [8].

Історично спочатку правову охорону отримали лише окремі види результатів інтелектуальної діяльності: художні твори та деякі результати технічної творчості, що легко формалізувалися засобами права, тобто піддавалися опису за допомогою правових конструкцій. Як правило, кожному типу об'єктів інтелектуальної діяльності відповідає окремий вид правового регулювання, відображений певним правовим інститутом: авторське право, винахідницьке право, патентне право, право на відкриття. Кожний із цих інститутів розвивався і формувався як самодостатній і окремий структурний підрозділ цивільного права, що представлений певним нормативним актом.

Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається кодексом чи іншим законом. Право інтелектуальної власності є непорушним. Ніхто не може бути позбавлений права інтелектуальної

власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, передбачених законом [9, с. 35].

Однак те, що сьогодні називається правом інтелектуальної власності, не є монопольним предметом цивільного законодавства, хоча цивільно-правові конструкції, безумовно, утворюють центральну його частину. Водночас дехто з науковців вважає, що найбільш правильним кроком могла б стати повна кодифікація всіх законодавчих норм про інтелектуальну власність, включаючи і деякі адміністративні за природою норми про реєстрацію винаходів, реєстрацію товарних знаків тощо, оскільки вони не мають іншого значення, крім обслуговування цивільно-правового регулювання відповідних відносин [10, с. 15].

Висновки і пропозиції. Отже, результати інтелектуальної діяльності користуються в Україні різноманітною правовою охороною. Конституційне, адміністративне, митне, податкове, бюджетне, трудове та кримінальне законодавство включають їх до предмета своєї охорони. Цивільне законодавство закріплює загальні умови їх охороноздатності (юридичної значимості), правові конструкції різноманітних ступенів цивільної свободи при користуванні ними, надає механізм доступу до цих нематеріальних благ особам, які проявляють ту чи іншу зацікавленість у результатах інтелектуальної діяльності, а також розвиває власні (внутрішні) матеріальні правові засоби, що покликані підтримувати весь комплекс правових норм у чинному стані, утримуючи механізм правового регулювання від розпаду, викликаного актами деструктивної поведінки.

Запровадження способів захисту прав на результати інтелектуальної діяльності правоохоронними органами України – завдання, котре не можна вирішити за короткий період часу, оскільки воно передбачає не лише зміну законодавчої системи та становлення правових механізмів, але й часткову перебудову суспільної свідомості.

Список використаної літератури:

1. Базилевич В.Д. Інтелектуальна власність: креативи метафізичного пошуку / В.Д. Базилевич, В.В. Ільїн. – К. : Знання, 2008. – 687 с.

2. Варфоломеева И.А. Интеллектуальная собственность в условиях инновационного развития / И.А. Варфоломеева – М. : Ось-89, 2016. – 144 с.
3. Маліцький Б.П. Проблеми використання інтелектуального потенціалу та інтелектуальної власності в контексті побудови знаннєвого суспільства / Б.П. Маліцький, О.О. Попович // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2016. – № 3. – С. 38–44.
4. Олійник О.С. Інтелектуальний капітал та інтелектуальна власність / О.С. Олійник // Теорії мікро-макроекономіки. – Вип. 18. – 2015. – С. 157–162.
5. Потехіна В.О. Інтелектуальна власність : [навч. посіб.] / В.О. Потехіна – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 414 с.
6. Тульчинська С.О. Інтелектуально-інноваційна модернізація економіки України: теоретико-методологічні аспекти / С.О. Тульчинська – К. : НТУУ «КПІ», 2009. – 488 с.
7. Хмелевська О.Т. Патентування винаходів в Україні / О.Т. Хмелевська // Український тиждень. – № 37 (305). – 2013. – С. 12.
8. Цибульов П.М. Управління інтелектуальною власністю / П.М. Цибульов, В.П. Чеботарьов, В.Г. Зінов, Ю.Ю. Суйні – К. : К.І.С., 2015. – 448 с.
9. Чухно А.А. Економічна теорія : [у 2-х томах]. – Т. 2 / А.А. Чухно – К. : ДННУ АФУ, 2010. – 628 с.
10. Яцків Я.С. Розвиток науки в Україні в контексті української національної ідеї / Я.С. Яцків, С.Б. Бублик, Ю.Т. Канигін // Універсум. – 2012. – № 7–8. – С. 16–40.

Барладян О. С. Правовая природа интеллектуальной собственности как объекта защиты правоохранительными органами Украины

В статье исследуется суть понятия «интеллектуальная собственность» и защита интеллектуальной собственности правоохранительными органами Украины как исключительного права физического или юридического лица на результаты интеллектуальной деятельности.

Ключевые слова: *собственность, интеллектуальная собственность, интеллектуальная деятельность, научные знания, авторское право, правовая охрана результатов интеллектуальной деятельности, защита, правоохранительные органы Украины.*

Barladyan O. The legal nature as an object of intellectual property protection law enforcement agencies of Ukraine

This article examines the nature of concepts and intellectual property rights as an exceptional person or entity to results of intellectual activity of law enforcement bodies of Ukraine.

Key words: *property, intellectual property, intellectual activity, scientific knowledge, copyright, legal protection of intellectual activity, defense, law enforcement bodies of Ukraine.*

УДК 342.9

Ю. З. Біла-Тюріна

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК ОРГАНУ НАДАННЯ ПОСЛУГ

Статтю присвячено вивченню основних сучасних світових тенденцій формування поліції як органу обслуговування населення у сфері громадського порядку. Проаналізовано теорії «найвищої цінності», «проактивного обслуговування населення», «community policing», соціалізації поліції, з'ясовано їх вплив на реформу Національної поліції в Україні. Визначено можливості подальшого удосконалення організаційного, нормативного та кадрового забезпечення діяльності Національної поліції в Україні на основі використання апробованого досвіду країн розвиненої демократії у сфері надання послуг населенню.

Ключові слова: Національна поліція, послуги, що надаються поліцією, проактивне обслуговування населення, соціалізація поліції, сервісна концепція держави.

Постановка проблеми. Реформа Національної поліції визнається одним із найбільших досягнень України з часів Революції гідності. Залучення іноземних фахівців суттєво сприяло ефективності створення принципово нового органу та підготовки фахівців для забезпечення його функціонування. Водночас реформу Національної поліції не можна вважати завершеною, а подальші кроки для удосконалення її діяльності потребують виважених кроків, які ґрунтуються на вже опрацьованих у світі моделях соціалізації правоохоронних органів. Таким чином, ґрунтовне вивчення досвіду інших країн, які фактично втілили ідею трансформації поліції з репресивно-карного органу в орган служіння суспільству, сприятиме утвердженню авторитету Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом питання реорганізації правоохоронної системи стали предметом пильної уваги науковців. Перспективи впровадження сервісної складової у діяльність поліції в Україні на основі світового досвіду вперше було осмислено І. Кріцаком у розрізі загальної теорії права. Адміністративно-правові аспекти надання поліцією в Україні послуг лише почали вивчатися вітчизняними вченими.

Так, окремі публікації деяких авторів, зокрема, О. Юніна, С. Шатрави, О. Сосновника, Д. Денисюк, висвітлюють підстави і процедуру надання поліцією адміністративних послуг. У той же час теоретичне підґрунтя стратегії розбудови поліції як сервісної інституції, чия діяльність спрямована на задоволення суспільних потреб та потреб окремих індивідів, досі не сформоване.

Метою статті є визначення сучасних світових тенденцій функціонування органів поліції як таких, чия діяльність спрямована на забезпечення надання послуг, й можливості їх використання у процесі реформування цього правоохоронного органу в Україні. Досягнення цієї мети можливе за умови вирішення таких завдань: визначити принципи перебудови правоохоронних органів; виокремити найбільш поширені концепції діяльності поліції як сервісного органу в країнах розвиненої демократії; окреслити українську пореформену модель Національної поліції та визначити її переваги й недоліки; з'ясувати можливості врахування досвіду інших країн у досліджуваній сфері для подальшого удосконалення функціонування Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Потреба у перегляді традиційного бачення призначення і діяльності правоохоронних

органів, передусім поліції, набула критичного вираження вже в середині XX століття. Фрагментарні спроби реформування діяльності поліції в окремих країнах, які продемонстрували свою успішність, стали каталізатором загального перегляду місії поліції та були виражені у Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, затвердженому резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169. Цей документ закріпив ідею служіння поліції суспільству (як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих общин) [1]. Основи нової ідеології поліціювання закладено Р. Пілом та А. Воллмером, які відзначали, що поліція повинна бути стабільною, ефективною, добре інформованою, підконтрольною уряду і доступною для населення організацією, яка діє у спокійній, впевненій манері.

Сформований мейнстрим перегляду поліцейської функції в державі продовжив справляти вплив на реформу поліції як соціально значущої інституції в країнах Західної Європи та Америки. Так, у Великій Британії було прийнято концепцію «найвищої цінності» (best value), яка визначила нові принципи діяльності місцевих органів влади та позначилася на організації діяльності поліції [11, с. 276]. Філософія політики «найвищої цінності» передбачає можливість вибору постачальника послуг, в тому числі послуг, які традиційно закріплені за поліцією. Територіальна громада отримала можливість звернення за такими послугами до інших агентств, якщо їхні послуги краще відповідають вимогам найвищої якості. Нові обставини змусили поліцію переформатувати свою діяльність як постачальника послуг, орієнтуватися на вимірювання якості результатів діяльності, активізувати діалог із громадою. У процесі переходу до нових умов було сформовано нову доктрину поліцейської діяльності, що ґрунтується на таких елементах: 1) місія поліції – забезпечення безпечного та справедливого суспільства, в якому права та відповідальність кожного громадянина та громади враховані та збалансовані; 2) цілі поліції – забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, відновлення правосуддя, що сприяє збереженню довіри до влади та закону;

3) принципи діяльності поліції – чесність, співробітництво, відповідність місцевим пріоритетам, ефективність та продуктивність; 4) завдання поліції – забезпечення порядку та зниження рівня злочинності шляхом виявлення та усунення причин її виникнення, покращення безпеки на дорогах та зменшення нещасних випадків, боротьба з організованою та міжнародною злочинністю, боротьба з тероризмом, справедливе ставлення до підозрюваних, надання допомоги жертвам та свідкам злочинів [11, с. 14].

Як справедливо відзначають фахівці, зміни, що відбуваються в поліції Великобританії, віддзеркалюють загальну тенденцію переоцінки оперативної поліцейської діяльності, яка поширилася у багатьох країнах світу, на користь розвитку стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості піших патрулів, створення системи місцевої відповідальності і т. п. [5, с. 8–17].

Нова ідеологія поліцейської діяльності виражена у доктрині KAPRA, яку покладено в основу функціонування поліції Канади. Поліція і населення – партнери, які рівною мірою несуть відповідальність за стан правопорядку в державі, при цьому громадяни визнаються клієнтами для поліції і надають оцінку ефективності її діяльності. Профілактика правопорушень, відновлення справедливості стосовно потерпілого, недопущення подальшого залучення громадянина до злочинної діяльності (повернення людини суспільству) є основним завданням поліції [9, с. 64]. При цьому важливим аспектом функціонування поліції в Канаді є мінімальне застосування сили під час вирішення конфліктних ситуацій.

Ідея використання децентралізованих установ з метою надання державних послуг запроваджена й у США. Саме децентралізоване управління здатне забезпечити надання послуг більш оперативно і при більш повному врахуванні місцевих умов. Попри те, що немає загальноприйнятих стандартів за структурою місцевих органів і за масштабами повноважень, наданих їхнім посадовим особам, у низці відомств керівники місцевого рівня наділені всіма повноваженнями щодо реалізації програм

надання послуг, тоді як в інших відомствах представники міністра можуть лише незначно впливати на хід виконання програм (найчастіше вони відповідають лише за відносини між відомствами та сферами державної влади).

У Чехії основні завдання щодо забезпечення виконання сервісної функції відповідно до Закону про поліцію покладають саме на регіональну та муніципальну поліції, підрозділи яких є більш гнучкими у рішенні місцевих проблем, ніж національна поліція. Прикладом організаційних змін щодо обслуговування поліцією звичайних громадян є створення так званого «столу скарг» у кожному поліцейському відділку [6, с. 72].

Варто акцентувати увагу на деяких моделях (концепціях) поліцейської діяльності. Так, концепція «сучасної боротьби зі злочинністю», характерна для ФРН та деяких інших країн Європи, ґрунтується на тому, що головне місце в діяльності кримінальної поліції посідає не попередження, припинення або розкриття злочинів, а «орієнтування в злочинному середовищі». Поліція повинна активно втручатися в кримінальні події, конспіративно проникати в злочинні угруповання, займатися вербуванням і навіть у разі потреби провокувати вчинення злочину [4, с. 125].

Для скандинавської моделі боротьби зі злочинністю характерні такі особливості: 1) створення при Міністерстві юстиції Національної Ради з питань попередження злочинів, яка здійснює планування і координацію діяльності всіх органів, що займаються проблемами боротьби зі злочинністю; 2) створення системи компенсації шкоди жертвам правопорушень із державних фондів; 3) надання безкоштовної юридичної допомоги жертвам насильницьких і статевих злочинів незалежно від матеріального стану потерпілих [3, с. 54]. Дж. Клейніг підкреслював, що поліція є соціальним інститутом, покликаним забезпечувати фундаментальні права людини і охороняти соціальний спокій. Основною метою її діяльності є досягнення згоди в суспільстві [12, с. 36–37].

На особливу увагу заслуговує так звана концепція комунального поліціювання (community policing), яка вперше виникла в країнах англо-американської системи

права у 70-х рр. XX ст., а потім із певними варіаціями поширилася в державах континентальної Європи. Єдине тлумачення цієї концепції внаслідок розмаїття форм відсутнє, але більшість її прихильників підкреслюють, що функціонування поліції має бути зорієнтоване на поширення демократизму відповідно до потреб суспільства й на основі партнерських відносин із ним [4, с. 122]. Community policing є моделлю поліцейської діяльності, яка повністю відповідає потребам сучасного суспільства і дозволяє змінити поліцейську парадигму з вузької концепції поліцейської охорони на більш широку – поліцейську службу [10]. Замість традиційного завдання – зниження рівня злочинності – сучасна поліція націлена на вирішення широкого кола соціальних проблем [16, с. 17]. Концептуальною основою подібних змін стала впевненість у тому, що злочинність у межах відповідної території може бути знижена за допомогою дослідження характеристик і проблем цього району і подальшого застосування відповідної стратегії та конкретних заходів. Такими проблемами можуть бути, наприклад, перенаселеність певного району, що сприяє пограбуванням та хуліганським витівкам з боку молоді. Для того, щоб знизити рівень злочинності, необхідно спрямувати зусилля на вирішення тих проблем, на які вказує громадська думка.

Отже, завдання зниження рівня злочинності у новій інтерпретації – це дещо більше, ніж досягнення нижчих, порівняно з попереднім періодом, показників крадіжок, пограбувань, убивств. Воно включає в себе вирішення низки проблем, які, можливо, прямо не стосуються злочинності, але створюють сприятливі умови для її поширення, а також спричиняють зниження відчуття страху і небезпеки у людей, що населяють відповідні географічні райони [4, с. 115].

У США прослідковується тенденція розширення обсягу «некримінальних» функцій поліції, що перетворює її на специфічний орган із надання різноманітних соціальних послуг. Департаментом поліції США визначено 32 функції поліції, безпосередньо пов'язані з наданням послуг населенню [2, с. 23].

Отже, можна зазначити, що в діяльності сучасної поліції переважної більшості демократичних країн у якості провідної висувається концепція поліції на службі у громадськості (community policing), в основу якої покладено тезу про те, що поліція не може самостійно контролювати злочинність та підтримувати правопорядок, а потребує підтримки громадськості для вирішення зазначених питань.

Таким чином, за сучасних умов у розвинутих демократичних країнах світу утверджується погляд на поліцію як відкриту систему, яка спрямована на обслуговування громадськості, аналіз стану соціуму та причин злочинності, гнучко та оперативно реагує на зміни соціуму. Отримує розвиток концепція «проактивного» обслуговування населення, згідно з якою органи поліції повинні займати не реактивну, а проактивну позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальної напруги та попередження злочинів за допомогою вирішення проблем громадян і реалізації програм самообслуговування у сфері забезпечення безпеки. Необхідною вимогою щодо діяльності сучасної поліції визнано те, що поліція має працювати для громади, бути підзвітною громаді, якій вона служить, і співпрацювати з громадою. Ця вимога визначає стратегію діяльності та розвитку поліції в більшості країн світу.

Домінуючим типом поліції стає модель «служіння суспільству», яка заснована на парадигмі соціального партнерства. Згідно з цією моделлю поліцейський відіграє вже не репресивну та автократичну роль, а виконує позитивну, підтримуючу функцію, певною мірою подібну до функцій соціального працівника. Характеризуючи проблему взаємозв'язку соціальної роботи і поліції, американські фахівці зазначають, зокрема, що між ними є багато спільного, і насамперед їх об'єднує загальна мета – ефективне обслуговування населення, допомога громадянам і їх захист. У цій діяльності вони доповнюють один одного, використовуючи власні методи та засоби діяльності [9, с. 51].

Водночас сучасне бачення поліції як сервісної інституції, окрім очевидних переваг, зумовлює і потенційні загрози. Так, по-перше, функція боротьби зі злочинні-

стю відходить на другий план, оскільки основним напрямком діяльності стає профілактика. Такий стан речей на початковому етапі суттєво погіршує криміногенну ситуацію в регіонах і державі в цілому. По-друге, реалізація ідеї функціонування поліції як органу надання послуг можлива лише у зрілому громадянському суспільстві, яке готове до співпраці з поліцією, спроможне активно долучитися до забезпечення правопорядку. В іншому випадку поліція не зможе забезпечити належний стан правопорядку. Саме ці загрози повною мірою проявили себе в Україні в період переходу від старої системи органів внутрішніх справ до поліції нового типу.

Аналіз нормативної бази й практичної діяльності поліції за кордоном демонструє той факт, що у демократичній державі репресивні й каральні функції поступаються забезпеченню законності та правопорядку, профілактики і контролю за злочинністю, наданню широкого спектра соціальних послуг громадянам. Сама діяльність поліції розглядається як одна з соціальних послуг, оплачених населенням. Подібна концепція базується на такій формулі: влада поліції делегується за законом від населення і для населення. Поліцейська діяльність будується на демократичних засадах відповідно до потреб суспільства, при цьому на громадянах лежить частина відповідальності за криміногенну ситуацію в країні [4, с. 65]. Отже, такий підхід створює необхідні умови для розвитку партнерських відносин між громадянами, їх добровільними об'єднаннями та поліцейськими підрозділами, відбувається так звана «соціалізація поліції». З одного боку, підвищується роль поліції в суспільстві завдяки зміцненню її контактів з населенням, виконанню нею поліцейських і «неполіцейських» функцій [8, с. 69], а з іншого – сутність правоохоронної діяльності розширюється завдяки підтримці громадськості, правопорядок забезпечується внаслідок поєднання зусиль так званої «великої п'ятірки»: поліції, суспільства, соціальних організацій, політичних лідерів і засобів масової інформації [13, с. 21]. Головні напрямки підвищення ефективності поліцейської діяльності західні дослідники вбачають у зміцненні контактів з населен-

ням, у соціалізації поліції та її перетворенні в «орган надання масових послуг» [14, с. 32–35].

Соціалізація органів правопорядку в розвинених країнах світу сприяє пом'якшенню напруги між суспільством та поліцією. Працівники поліції сприймаються вже не як представники карально-репресивної державної машини, а як особи, що перебувають на службі у громадянського суспільства. Підвищенню рівня довіри з боку громадян сприяє і той факт, що населення бере участь у плануванні й визначенні пріоритетів діяльності поліції [15, с. 10]. Ця діяльність має і зворотний вплив, сприяючи підвищенню мотивації праці самих поліцейських та рівня їх задоволення своєю роботою, оскільки вони працюють у позитивно налаштованому соціальному середовищі [7, с. 296].

Висновки і пропозиції. Функція послуг поліції більше пов'язана з сучасною місією поліції стосовно населення, аніж із наділенням її широкими повноваженнями щодо надання додаткових послуг. Зрозуміло, що поліція не може брати на себе надто велику відповідальність у сфері надання послуг, тому кожна держава повинна напрацювати основні напрями діяльності поліції в цій сфері та передбачити механізми їх виконання [9, с. 47]. Отже, можна сказати, що європейський простір проголошує функцію надання послуг населенню поліцією як вираження загальної тенденції розуміння її ролі в суспільстві. Надання поліцією послуг населенню в демократичних країнах розглядається як одна зі складових суспільно-орієнтованої концепції діяльності поліції, або community policing.

Упровадження якісних систем управління в роботу поліції здійснюється в рамках загального реформування сектору державного управління кожної з держав. Незважаючи на різноманітні підходи до запровадження цієї моделі, які зумовлені особливостями та традиціями історичного розвитку, домінуванням тієї чи іншої форми правління, участю уряду в розробленні та впровадженні таких ініціатив, спільним залишається орієнтація на громадянина як головного замовника та споживача послуг, які йому надає держава, в тому чис-

лі в особі поліції. При цьому характерним моментом європейської практики є втілення тези про те, що поліція не єдиний та визначальний орган, який відповідає за безпеку та правопорядок у державі. Відповідальними за стан справ у цій сфері є всі органи державної влади (в тому числі поліція), які свою діяльність будують таким чином, щоб громадяни були активними учасниками вирішення проблем, з якими вони стикаються.

Список використаної літератури:

1. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку : резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. № 34/169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина / Ю. Римаренко, Є. Моїсєєв, В. Олефір та ін.]. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.
3. Ведерникова О. Теория и практика борьбы с преступностью: скандинавская уголовно-правовая и криминологическая модель / О. Ведерникова // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 53–61.
4. Кріцак І. Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ : теоретико-правовий аспект : дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. Кріцак. – Х., 2010. – 226 с.
5. Матюхіна Н. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія] / Н. Матюхіна ; заг. ред. О. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
6. Окопник О. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні : дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Окопник. – Х., 2007. – 179 с.
7. Поволоцький О. Модель «Community Policing» як майбутнє поліцейської діяльності (досвід Англії та Уельсу, США і Канади) / О. Поволоцький // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 294–302.
8. Свон Р. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России : науч. изд. / Р. Свон ; под общ. ред. В. Сальникова. – СПб. : Алетейя ; С.-Пб ун-т МВД России, 2000. – 288 с.
9. Юнін О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності

- підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Юнін. – Х., 2015. – 462 с.
10. Bennett T. Recent developments in community policing / T. Bennett // Stephens M. & Becker S. Police force, police service. – London : MacMillan, 1994. – P. 107–130.
 11. Core issues in policing / Edited by F. Leishman, B. Loveday, S. Savage. – 2nd ed. – Harlow, 2000.
 12. Kleinig J. The Ethics of Policing / J. Kleinig ; Cambridge Studies in Philosophy and Public Policy. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996. – 337 p.
 13. Rosenbaum D. The Challenge of Community Policing. Testing the Promises / D. Rosenbaum. – London: SAGE Publications, 1994. – 302 p.
 14. Shafer K. High-Performance Policing for the 21st Century / K. Shafer // Police Chief. – 1997. – Vol. 64. – P. 32–35.
 15. Trojanowicz R. The philosophy and role of community policing / R. Trojanowicz, D. Carter ; National Neighborhood Foot Patrol Center. – East Lansing : MI, 1988. – 32 p.
 16. Understanding Community Policing: A Framework for Action / The Community Policing Consortium. – Washington, DC : Bureau of Justice Assistance, 1994. – 69 p.

Била-Тюрина Ю. 3. Использование современных мировых тенденций в процессе становления Национальной полиции как органа предоставления услуг

Статья посвящена изучению основных современных мировых тенденций формирования полиции как органа обслуживания населения в сфере общественного порядка. Проанализированы теории «высшей ценности», «проактивного обслуживания населения», «community policing», социализации полиции, установлено их влияние на реформу Национальной полиции в Украине. Определены возможности дальнейшего совершенствования организационного, нормативного и кадрового обеспечения деятельности Национальной полиции в Украине на основе использования апробированного опыта стран развитой демократии в сфере предоставления услуг населению.

Ключевые слова: Национальная полиция, услуги, предоставляемые полицией, проактивное обслуживание населения, социализация полиции, сервисная концепция государства.

Bila-Turina Y. Using modern global trends in the formation of the National Police as an organ of service

The article is devoted to the study of major contemporary global trends forming the police as a body of public service in the field of public order. Analyzes the theory of «highest value», «proactive public service», Community Policing, socialization police found their influence on the reform of the National Police in Ukraine. Defined opportunities for further improvement of the institutional, regulatory and staffing of the National Police in Ukraine on the basis of proven experience of developed democracy in the provision of public services.

Key words: National Police, services provided by the police, proactive services, police socialization, service concept of the state.

Є. І. Білокур

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В МЕЖАХ КЕРУЮЧОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління з метою розкриття змісту державного управління в межах керуючої системи. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлено функції організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту. Цільова орієнтація таких функцій полягає в тому, щоб забезпечити динамічність і законність управління кожному суб'єкту державного управління, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, функція державного управління, внутрішньо-орієнтовані функції, планування, організація, кадровий менеджмент.

Постановка проблеми. Необхідність дослідження внутрішньо-орієнтованого змісту державного управління, тобто його змісту всередині так званої керуючої системи, зумовлена розладами і протиріччями у керуючій системі, слабкістю виконавчої дисципліни, що фактично ставить під сумнів здатність суб'єктів державного управління щось робити в суспільстві та впливати на суспільні процеси. Відповідальне ставлення є необхідним для здійснення державної управлінської діяльності в самій керуючій системі – суб'єктах державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До теоретичних проблем державного управління зверталося багато вчених. Вагомий внесок у розвиток теоретичних основ щодо визначення правової природи та змісту державного управління зробили такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун, О.І. Ющик; російські дослідники: Г.В. Атаманчук, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарєв, Г.Х. Попов, Ю.М. Старілов та ін. Проте на загально-теоретичному рівні дослідження змісту державного управління в межах системи самих суб'єктів державного управління

або внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління не здійснювалися.

Мета статті полягає у висвітленні змісту державного управління в межах керуючої системи шляхом виокремлення та дослідження внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Виклад основного матеріалу. Державне управління в загальному вигляді є владним організуючим впливом суб'єкта на об'єкт, яким може бути не тільки суспільство та громадяни, але і сама управлінська система. Отже, здійснення влади неможливе без управлінського впливу всередині системи. Як справедливо зазначає А.М. Омаров, управлінськими слід вважати відносини, що виникають між керованою та керуючою системами, а також у межах останньої для забезпечення ефективного впливу на об'єкт управління [1, с. 34]. Державні управлінські відносини в межах керуючої системи (суб'єктів державного управління) з метою забезпечення ефективного впливу на керовану систему насамперед і становлять об'єкт внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління.

Внутрішньо-орієнтовані функції управління уособлюють управління всередині керуючої системи. Їх існування обумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи органів виконавчої

влади як основних (провідних) суб'єктів державного управління, актуальністю впорядкування і активізації дій її ланок. Для системи державного управління необхідно не тільки визначити мету управління та поставити завдання для її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції. Іншими словами, цільова орієнтація таких функцій державного управління полягає в тому, щоб надавати динамічності і законності керування кожному суб'єкту державного управління, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні.

Слід також сказати, що у внутрішньо-орієнтованих функціях державного управління вбачається дещо відмінне від суто внутрішньо-організаційного або внутрішньо-апаратного управління. У внутрішньо-організаційних рамках органів (включаючи й самі органи виконавчої влади) управління завжди спрямоване всередину конкретного органу і здійснюється для забезпечення умов нормального функціонування органу, його належної самоорганізації та самозбереження. Ця роль реалізується через такі групи відносин усередині органу: керівник органу – його заступники, керівники структурних підрозділів; керівник структурного підрозділу – керівники підпорядкованих йому структурних підрозділів; керівник органу (його заступники), керівники структурних підрозділів – підлеглі органу. Причому вирішальний аргумент, як зазначає В.Б. Авер'янов, полягає в тому, що державне управління невід'ємно пов'язане з виконавчою гілкою державної влади, тоді як управління всередині органів не має прямого стосунку до реалізації цієї гілки влади [2]. Доречно додати, що цей висновок екстраполюється і на органи місцевого самоврядування (перш за все, виконавчі органи місцевих рад), а також на інші державні та недержавні суб'єкти, в яких здійснюється внутрішньо-організаційне управління, тобто він має універсальний характер.

Внутрішньо-орієнтовані функції практично відповідають загальноприйнятому

виокремленню функцій управління, проте мають свої особливості, що відображаються відповідно у їх змісті та найменуванні. Серед внутрішньо-орієнтованих функцій виокремлено: функцію організації, керування, розпорядництва, планування, координації, контролю та кадрового менеджменту. У різних суб'єктів державного управління здійснення внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління має різний обсяг. Наприклад, органи центральних ланок приділяють обґрунтовано велику увагу управлінню нижчими органами і взагалі удосконаленню організаційної структури і функціональних параметрів державного управління. Низові органи зайняті в основному безпосереднім впливом на соціальні компоненти.

Слід звернути увагу на те, що планування у державному управлінні як внутрішньо-орієнтована функція стосується внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах. Фактично таке планування має характер поточного (оперативного): визначення повсякденних, поточних завдань та розробка плану дій щодо їх виконання.

Функція організації в загальному вигляді є формуванням системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначенням структури керуючої і керованої систем у державному управлінні. Організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління [3, с. 40]. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які ефективно і в найкоротший строк здатні виконувати свої завдання. Це проявляється у створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розробці положень щодо зазначених структур та встановлені зв'язків між ними [4, с. 523]. Організуюча діяльність включає дії й рішення, кінцевою метою яких є забезпечення належного функціонування органів державного управління. Діяльність суб'єктів державного управління, їх адміністративно-правовий статус закріплюються як у законах,

так і в підзаконних актах. У рамках цього дослідження до функції організації належить діяльність із організації саме суб'єктів державного управління.

Реформування системи органів виконавчої влади в Україні (так званий процес оптимізації) на сьогодні підтверджує актуальність цієї функції. До мети функції організації в державній управлінській діяльності можна віднести розосередження функції державного управління по вертикалі і горизонталі державного управління, а також забезпечення такого співвідношення функцій, яке б не продукувало конфлікт інтересів у діяльності органів державного управління. Тому процес здійснення організаційної функції, насамперед пошук оптимальної структури суб'єктів державного управління, є досить складним та дуже актуальним в Україні, потребуючи зміни поглядів, ціннісних орієнтацій людей, а також структури відповідно до нових технологій, умов конкуренції, темпів суспільних трансформацій, оскільки під впливом об'єктивних чинників організаційна структура змушена шукати нові стратегії і методи, інакше вона не спроможна буде функціонувати.

Розпорядництво є оперативним регулюванням управлінських відносин, що виникають унаслідок здійснення повноважень державних органів і посадових обов'язків, забезпечення режиму належної державної діяльності у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, правил, інструкцій тощо). Розпорядництво у вузькому сенсі – це надання поточних вказівок керівними державними службовцями (посадовими особами). Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів (державних службовців, посадових осіб), керованих об'єктів [3, с. 41]. Слід сказати, що ці функції є характерними в державній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів державного управління. Ззовні стосовно керованої системи сучасне державне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює регулюючу діяльність.

Координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління усіх

ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними. Координація забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї, так і різних ланок для ефективного вирішення поставлених завдань. Значна кількість суб'єктів державного управління є об'єктивною передумовою здійснення функції координації, узгодження діяльності. Консолідована та ефективна державна влада, налагоджена взаємодія між рівнями влади є обов'язковою умовою успіху перетворень, вирішення нагальних соціально-економічних проблем, завдань у сфері безпеки держави, захисту прав та інтересів особистості. Перетворення державного апарату на ефективний, компактний і працюючий механізм (а значить, поліпшення координації між його ланками) залишається серед основних напрямків внутрішньої політики держави, в тому числі й у сфері державного управління.

Координація здійснюється органами загальної компетенції, а також на міжгалузевому і галузевому рівнях міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади. Законодавчо функція координації закріплюється в законах, які регламентують діяльність органів державної влади, наприклад, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [5]. Відповідно до ст. 21 згаданого Закону Кабінет Міністрів України спрямовує й координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують здійснення державної політики у суспільних і державних сферах, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно з законодавством (ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [6]).

Реалізація координації, закріпленої в державно-владних повноваженнях як функції державного управління, поширюється не тільки на керуючу підсистему і передбачає узгодження дій не тільки органів виконавчої влади при вирішенні

спільних завдань, але й інших суб'єктів у тій чи іншій сфері державного управління. Правовими формами безпосередньої реалізації координаційної функції є правовий акт (нормативний або індивідуальний); адміністративний договір; інші юридично значущі дії.

Контроль як внутрішньо-орієнтована функція державного управління фактично здійснюється в системі виконавчої влади її органами та посадовими особами та має назву «адміністративний контроль». Такий контроль спрямований на забезпечення законності та ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності в цілому та конкретних посадових осіб зокрема. Так, на думку В.Б. Авер'янова, пріоритетний напрям контролю, який здійснюється в системі виконавчої влади, в умовах сьогодення більшою мірою звернений саме на забезпечення ефективності та якості державного управління [7, с. 410]. У літературі виокремлюють такі основні напрямки адміністративного контролю: контроль за раціональним використанням фінансових, матеріальних і трудових ресурсів, економічністю й ефективністю діяльності адміністративного апарату; контроль за добросовісністю виконання службових обов'язків; контроль за комплектуванням управлінського апарату; підвищення рівня професійної підготовки службовців; контроль за відповідністю адміністративної діяльності, її форм і методів правовим і етичним нормам; контроль за дотриманням прав і законних інтересів громадян у процесі вирішення адміністративно-правових конфліктів [7, с. 411].

Наступною виокремленою функцією серед внутрішньо-орієнтованих є функція кадрового менеджменту. Слід зазначити, що в літературі виокремлюють майже тотожні за змістом функції: управління кадрами, управління державною службою, управління людськими ресурсами. Виокремлення функції під назвою «кадровий менеджмент», як вважається, допоможе продемонструвати особливості змісту цієї діяльності. Вбачається, що така назва відображає впровадження нових методів, способів, технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами.

Успіх та ефективність державного управління залежать не тільки від правильно сформульованих задач, дієвої структурної побудови органів державного управління, визначення провідних напрямків державної управлінської діяльності, прийнятих рішень та обґрунтованих дій з їхньої реалізації, але й значною мірою від людей, які втілюють у життя такі задачі та управлінські рішення. Державне управління в Україні здійснюється переважно державними службовцями. На державних службовців покладено основну масу роботи з утілення державної політики, реалізації законів, надання адміністративних послуг та реалізації інших функцій. Тому важливою є увага до результативності їхньої праці. Важливим є не просто виконання покладених на них обов'язків, але й досягнення ідей соціальної держави, «держави для людей», тобто коли в осіб, що йдуть на державну службу, є не лише перспективне професійне майбутнє, але й усвідомлення їхньої соціальної ролі як державних службовців. Головними факторами реалізації цієї функції мають бути професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація державних службовців. Державна служба має стати реципієнтом технологій сучасного менеджменту, не применшуючи при цьому особливостей цієї діяльності. Об'єктом цієї функції безпосередньо є державна служба, що покликана виконувати завдання і функції держави, а конкретніше, як зазначалося, людський ресурс державної служби – державні службовці. Питання політичного управління та розстановки кадрів лежать у дещо іншій площині і не охоплюються заданою функцією.

На основі загальнотеоретичних уявлень про кадровий менеджмент виокремлюють такі його складові, як кадрова політика та кадрова стратегія. У рамках державної управлінської діяльності кадрова політика здійснюється стратегічними й оперативними системами управління. Реалізацією кадрової політики є безпосередня кадрова робота, що полягає у залученні та підготовці кадрів, підтримці сприятливих умов праці. На нашу думку, основними завданнями кадрової

роботи є відбір кадрів та їх розвиток. Розвиток персоналу включає в себе управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом. Кадрова стратегія спрямована на підвищення престижу державної служби та сприяння забезпеченню розвитку цього інституту, зважаючи на об'єктивні потреби українського сучасного суспільства.

Необхідно також звернути увагу на те, що кадровий менеджмент містить у собі й управління етикою поведінки. Як зазначає Л.Р. Біла-Тіунова, як публічно-правовий інститут державна служба зумовлює необхідність органічного поєднання правових та морально-етичних вимог до державних службовців, що у сукупності дає можливість забезпечити професіоналізм та компетентність, об'єктивність та відповідальність останніх при виконанні службових обов'язків. Значення морально-етичних параметрів щодо державного службовця зростає в міру підвищення соціальної і правової ролі держави у суспільстві. Визнання морально-етичних вимог як правових установок щодо державного службовця підкреслює важливість соціальної сутності державної служби» [8, с. 73].

Висновки і пропозиції. Дослідження внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління має важливий аналітичний і практичний сенс. Не секрет, що в управлінні трапляються випадки, коли впровадження різних заходів з організації керуючої системи, підготовки та доведення управлінських рішень, перевірки органів і посадових осіб, кадрових переміщень тощо видається засобом удосконалення керуючих впливів на суспільну систему та керовані об'єкти, тоді як насправді цього не відбувається. Так, реалізація внутрішньо-орієнтованих функцій при всій їх значущості може набувати гіпертрофованих форм, і тоді державний апарат починає працювати на себе, створюючи видимість діяльності. В основному таке трапляється тому, що всі подібні заходи «замкнулися» у самій керуючій системі, не вийшли, не торкнулися безпосередньо аспектів організації відтворення матеріальних, соціальних і духовних

цінностей. Разом із тим, не можна недооцінювати роль внутрішньо-орієнтованих функцій управління. Розлади і протиріччя в керуючій системі, відсутність субординації, координації та реординації в керуючих впливах органів державного управління, слабкість виконавчої дисципліни та інші аналогічні прояви взагалі ставлять під сумнів здатність керуючої системи впливати на суспільні процеси. Тому необхідне відповідальне ставлення і до тих, і до інших функцій управління.

Список використаної літератури:

1. Омаров А.М. Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики / А.М. Омаров – М. : Мысль, 1980. – 269 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
4. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522–527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (із змін. та доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / кол. авт.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
8. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Л.Р. Біла-Тіунова; Національний університет «Одеська юридична академія». – О., 2012. – 545 с.

Белокур Е. И. Функции государственного управления в рамках управляющей системы

Статья посвящена исследованию внутренне-ориентированных функций государственного управления в целях раскрытия содержания государственного управления в рамках управляющей системы. Среди внутренне-ориентированных функций выделены: функция организации, управления, распорядительства, планирования, координации, контроля и кадрового менеджмента. Целевая ориентация таких функций государственного управления заключается в том, чтобы предоставлять динамичность и законность управления каждому субъекту государственного управления, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, функция государственного управления, внутренне-ориентированные функции, планирование, организация, кадровый менеджмент.

Bilokur E. Functions of public administration within management system

The article investigates internally-oriented functions of public administration to demonstrate the contents of public administration within the management system. Among the internally-oriented functions such functions are singled out: the function of the organization, guidance, order, planning, coordination, control and personnel management. The target orientation of functions of public administration is to provide dynamic and lawfulness to each subject of public administration to improve and develop it, to transfer into a state that meets the needs of the public in government.

Key words: public administration, public administration function, internally-oriented functions, planning, organization, personnel management.

К. В. Бондаренко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Стаття присвячена аналізу системи законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. Увага приділяється питанням визначення системи законодавства взагалі і системи законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою зокрема. Виокремлюються характерні риси та особливості цієї системи. Висвітлюється роль специфічних нормативно-правових актів, які мають здебільшого політичний характер.

Ключові слова: система законодавства, державне управління, адміністративно-політична сфера, нормативно-правові акти, міжнародні нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Поняття системи законодавства є однією з категорій, яка застосовується всіма без виключення галузями права, оскільки однорідні суспільні відносини, які регулюються відповідними нормами права і становлять галузь права, регламентуються нормативно-правовими актами, які є частиною системи законодавства України. Питання належного визначення системи законодавства є важливим, оскільки саме таке визначення дозволяє включати або не включати окремі види нормативно-правових актів до системи законодавства, що опосередковано впливає і на правозастосовну діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система адміністративного законодавства України є відносно усталеним поняттям, яке висвітлюється багатьма вченими в підручниках з адміністративного права, питання системи адміністративного законодавства, що регулює правовідносини різних інститутів адміністративного права (державна служба, адміністративна відповідальність тощо) також знаходили відображення у теоретичних напрацюваннях. Однак питання системи адміністративного законодавства щодо державного управління сферами, які є елементами системи адміністративного права України, зокрема, адміністративно-політичною

сферою, висвітлюються лише в частині джерел, у той час як регулювання сфери в цілому залишається поза увагою вчених-адміністративістів.

Мета статті – на основі аналізу системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою визначити загальні риси та особливості цієї системи, виявити роль та вплив різних нормативно-правових актів на здійснення державного управління адміністративно-політичною сферою.

Виклад основного матеріалу. Система права – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм певної держави, що характеризується єдністю, узгодженістю, а також поділом на галузі та інститути. Поняття системи права визначає зміст об'єктивного юридичного права. Його форма характеризується поняттям системи законодавства. Система законодавства – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних нормативно-правових приписів, що вміщені в нормативно-правових актах; цей комплекс виражається в їхній єдності й узгодженості, а також у розподілі за галузями, інститутами тощо. Простіше кажучи, система законодавства – це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів держави [1]. Система права і система законодавства є одними з найважливіших системних категорій в юриспруденції. Вони співвідносяться як

зміст і форма. Система права і система законодавства – це взаємопов'язані категорії, що відображають суть права. Система права – це внутрішня структура права, що об'єктивно відповідає характеру регульованих правом суспільних відносин. Система законодавства – це зовнішня форма системи права, що виражає будову системи його джерел, тобто систему нормативно-правових актів [2].

В юридичній літературі немає однозначного визначення поняття «система законодавства», натомість існує кілька розумінь, вибір яких залежить від формального або матеріального підходу до визначення категорії «закон», яка є центральною для розуміння системи законодавства [3]. Вважаємо більш правильним широке визначення категорії «система законодавства» як системи не тільки законів, а й усіх джерел (форм) офіційно встановленого об'єктивного права: підзаконних актів, що приймаються президентом, урядом, міністерствами та іншими органами держави, тобто системи усіх нормативно-правових актів держави й органів місцевого самоврядування, включаючи акти нижчого рівня (локальні акти).

Правові засади державного управління адміністративно-політичною сферою є сукупністю нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять адміністративно-політичну сферу державного управління.

Така сукупність нормативно-правових актів характеризується особливостями, які дозволяють виділяти їх в окрему систему, та ознаками, характерними для правових засад управління різних галузей та сфер (є зовнішньою формою існування основної частини системи права; способом надання юридичного (формального) значення нормам права, сформованим у суспільстві; виражає норми права через нормативно-правові приписи; має два рівня будови – вертикальну (ієрархічну, супідрядну) і горизонтальну (рівнозначну); має суб'єктивний характер; має структуру – галузі та інститути законодавства [3]). Система нормативно-правових актів, які регулюють організацію і функціонуван-

ня державного управління адміністративно-політичною сферою, є ієрархічною, а всі її елементи – взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Однією з особливостей правових засад управління адміністративно-політичною сферою є те, що цю систему складають численні нормативно-правові акти, різні за юридичною силою, суб'єктом видання, масштабом дії, колом правовідносин, які ними регулюються. Оскільки сама адміністративно-політична сфера як комплексна сфера державного управління включає норми багатьох галузей права, а також з огляду на велику кількість видів самої управлінської діяльності, що здійснюється різними суб'єктами в межах цієї сфери, питання державного управління адміністративно-політичною сферою також визначаються нормативно-правовими актами різних галузей права.

Основою цієї системи є Конституція України, яка визначає головні засади організації і здійснення державного управління адміністративно-політичною сферою. Аналіз положень Конституції України дозволяє стверджувати, що Конституція містить положення, які прямо регулюють здійснення державного управління галузями, що становлять адміністративно-політичну сферу (національна безпека і оборона, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція, державна служба), а також ті, які прямо не визначають питання державного управління зазначеними галузями, але мають велике значення при встановленні принципів державного управління, організації його функціонування тощо.

Так, Конституція України (ст. 17) встановлює, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, Збройних сил України, справою всього народу [4]. Прагнучи до мирного співіснування з усіма державами, Україна підтримує свою обороноздатність на рівні, достатньому для захисту від агресії. Також Конституція України визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України, регламентує порядок оголошення стану війни та укладення

миру, порядок застосування Збройних сил України та визначає інші найсуттєвіші питання державного управління національною безпекою та обороною. Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку, тобто основне питання діяльності органів внутрішніх справ (забезпечення громадського порядку і громадської безпеки).

Зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України).

Галузь юстиції (на відміну від інших галузей адміністративно-політичної сфери) характеризується багатооб'єктністю, яка породжує і багатоцільову спрямованість державного управління галуззю [5], однак загальні принципи всіх напрямів управлінської діяльності галузі юстиції також визначені Конституцією України.

Ст. 38 Конституції України визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Також ст. 24 встановлено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольором шкіри, політичними, релігійними та іншими переконаннями, статтю, етнічним та соціальним походженням, майновим станом, місцем проживання, за мовними та іншими ознаками [6, с. 14]. Ці положення стали основою для одного із найголовніших принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до державної служби, який був закріплений та більш повно врегульований Законом України «Про державну службу», що встановлює способи та порядок заміщення посад на державній службі та вимоги, які висуваються до державних службовців [7].

Таким чином, можна побачити, що основні засади державного управління всіма галузями, які складають адміністративно-політичну сферу, встановлені в Конституції України. Для галузей націо-

нальної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ Конституція України встановлює основні засади діяльності, для галузей юстиції та державної служби – основні принципи.

Неможливо залишити поза увагою той факт, що Конституція України також встановлює основні повноваження Президента України, Верховної Ради України та повноваження державного управління Кабінету Міністрів України в адміністративно-політичній сфері. Наприклад, Конституція України встановлює, що Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України, очолює Раду національної безпеки і оборони, представляє нашу державу в зовнішніх відносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично керує галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою.

Варто також відзначити, що систему законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою, окрім Конституції України, становлять міжнародні нормативно-правові акти, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце займають нормативно-правові акти органів державного управління спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус (наприклад, РНБО, Національне агентство України з питань державної служби).

Окремо слід відзначити рішення Конституційного Суду України як частину цієї системи, наприклад, рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого п. 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України), рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійс-

нення керівництва у сферах національної безпеки і оборони», рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців).

Також слід звернути увагу на важливість таких специфічних актів, як Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Заява про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р.

Декларація про державний суверенітет України – це нормативно-правовий акт, який було прийнято Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. і який нормативно визначив основні засади державного і суспільного ладу з окремих найважливіших питань (право української нації на самовизначення, обов'язок держави захищати й охороняти національну державність українців, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, недоторканість території України, визнання невід'ємних прав і свобод людини тощо) [8]. І хоча Декларація мала здебільшого політичне значення, вона встановила в Україні найважливішу ознаку держави – її суверенітет, і Україна не лише формально, а й фактично стала державою.

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. став унікальним нормативним актом для Української держави. На відміну від Декларації про державний суверенітет України, що затверджувала лише верховенство Конституції і законів УРСР на своїй території, Акт наголошував, що на території України мають чинність лише виключно Конституція і закони України [9].

У Декларації про державний суверенітет Верховна Рада зазначала, що Україна дотримуватиметься трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. На підтвердження Декларації 24 жовтня 1991 р. парламент схвалив Заяву про без'ядерний статус України, яка стала запорукою та необхідною умовою для міжнародної підтримки та

міжнародного співробітництва України з іншими державами [10].

Ці акти посідають особливе місце у системі законодавства, оскільки, по-перше, їх прийняття є разовою, винятковою подією у нормотворчій практиці держави [11], по-друге, їх положення були базовими для прийняття Конституції України, яка є Основним Законом держави. Більше того, ці нормативно-правові акти є основоположними для галузей оборони, закордонних справ та національної безпеки, що входять до адміністративно-політичної сфери державного управління.

Окремо слід також назвати такий особливий нормативно-правовий акт, як Універсал національної єдності, який було прийнято Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України 3 серпня 2006 р. Цей нормативно-правовий акт є унікальним для сучасної української держави, оскільки, по-перше, новітня історія України не знає прикладів такого роду нормативно-правового акта, по-друге, цей документ приймався в надважких політичних умовах, по-третє, незважаючи на політичний характер документа, він мав велике значення для адміністративно-політичної сфери, встановлюючи важливі положення щодо галузей національної безпеки, оборони, закордонних справ (забезпечення енергетичної безпеки України – ст. 20, продовження курсу європейської інтеграції України з перспективою вступу України до Європейського Союзу – ст. 25, вирішення питання щодо вступу до НАТО за наслідками референдуму, який проводиться після виконання Україною усіх необхідних для цього процедур – ст. 27) [12].

Важливе місце в системі законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою також посідають міжнародні нормативно-правові акти та міжнародні договори (наприклад, Віденська конвенція про дипломатичні зносини 18 квітня 1961р., Віденська конвенція про консульські зносини 24 квітня 1963 р. тощо). Як правило, галузі державного управління використовують міжнародні нормативно-правові акти, якщо вони прямо регулюють важливі питання цієї галузі. Наприклад, до правових засад державного

управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів належать, зокрема, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення 1973 р. та Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. [13; 14]. Зазначені нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють питання, віднесені до галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів, були ратифіковані та стали частиною національного законодавства. Особливістю ролі міжнародних актів у регулюванні адміністративно-політичної сфери є те, що для галузі закордонних справ, яка входить до адміністративно-політичної сфери, велику роль відіграють саме міжнародно-правові акти. При цьому для управління закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних та консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами та організаціями, укладені Україною. Будь-який міжнародний договір, що в той чи інший спосіб впливає на нашу державу та її міжнародні відносини, використовується в державному управлінні закордонними справами.

Серед законів України, що регулюють державне управління адміністративно-політичною сферою, варто виокремити такі: «Про основи національної безпеки України», «Про державний кордон України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію України», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про нотаріат», «Про державну виконавчу службу», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про виконавче провадження» тощо.

Також до системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою входять укази

Президента України (наприклад, «Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України», «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном», «Про Консульський статут України», «Про дипломатичний та службовий паспорти України», «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ», «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», «Питання управління державною службою в Україні» тощо), постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади», «Про контрольовані прикордонні райони», «Про заходи щодо підвищення кваліфікації посадових осіб і спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань національної безпеки та оборони держави», «Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах», «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України», «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» тощо), відомчі нормативні накази (наприклад, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України», наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Головне управління юстиції Мінюсту України в АРК, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції та Положення про районні, районні в містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції» тощо).

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного аналізу системи законодав-

ства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою можна дійти таких висновків. Конституція України визначає основні засади державного управління адміністративно-політичною сферою як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загальноправовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму тощо, державне управління адміністративно-політичною сферою здійснюється як на підставі загальноправових конституційних принципів, так і на підставі специфічних положень, які стосуються лише цієї сфери. Важливе місце посідають міжнародні нормативно-правові акти та міжнародні договори. Закони України, які приймаються у встановленому порядку Верховною Радою України, розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління галузями адміністративно-політичної сфери, встановлюють їх правовий статус та повноваження. Президент України здійснює загальне керівництво галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою, в інших галузях (внутрішні справи та юстиція) має повноваження управлінського характеру, а також в межах встановлених повноважень приймає укази щодо здійснення управління галузями адміністративно-політичної сфери, які є обов'язковими для виконання всіма учасниками відповідних правовідносин. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними актами, що видаються на підставі та задля деталізації законів, сприяють більш ефективному правозастосуванню. Їх також можна розглядати як правові акти публічного управління, їхньою метою є управління відносинами, що виникають в адміністративно-політичній сфері, тобто самою сферою. Нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших державних органів мають важливе значення, адже забезпечують методичне супроводження, організаційне забезпечення діяльності з управління адміністративно-політичною

сферою. Конституційний Суд України в межах своїх повноважень видає нормативно-правові акти, які є актами контролю щодо прийнятих нормативно-правових актів.

Перспективами подальших досліджень є аналіз історичного аспекту становлення законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою.

Список використаної літератури:

1. Максимов А.Л. Теорія держави і права: [навч. посібник]. – 2003. – 93 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.house/istoriya-gosudarstva-teoriya/ponyattya-sistemi-zakonodavstva-30559.html>.
2. Волинка К.Г. Теорія держави і права: [навч. посібник]. – К. : МАУП, 2003. – 240 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/2010-12-16-20-00-40/133-kg-volinka-teorija-derzhavi-i-prava/3683-rozdil-18-sistema-zakonodavstva-normativno-pravovi-akti-i-yih-sistemizatsija.html>.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – К. : Правова єдність, 2011. – 520 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1580112343117/pravo/sistema_zakonodavstva.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р., зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Адміністративне право України: [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini/974-glava-46-upravlinnja-justitsieju.html>.
6. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. / Д.В. Балух, Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – С. 35.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верховної Ради

- УРСР від 16 липня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
9. Про проголошення незалежності України : Акт Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
10. Про без'ядерний статус України : заява Верховної Ради України від 24 жовтня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-12>.
11. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; МОНУ ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ ; Київський ун-т права ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Правова єдність, 2010. – 432 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/12281128/pravo/vidi_dzherel_konstitutsiynogo_prava.
12. Універсал національної єдності : Універсал Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>.
13. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03 березня 1973 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_129.
14. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23 червня 1979 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_136/page.

Бондаренко К. В. Система законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой

Статья посвящена анализу системы законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой. Внимание уделяется вопросам определения системы законодательства вообще и системы законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой в частности. Выделяются характерные черты и особенности этой системы. Освещается роль специфических нормативно-правовых актов, которые имеют по большей части политический характер.

Ключевые слова: система законодательства, государственное управление, административно-политическая сфера, нормативно-правовые акты, международные нормативно-правовые акты.

Bondarenko K. Ukrainian legislation on public administration system administrative-political sphere

The article is devoted to the analyses of the system of the Ukrainian legislation on regulation of the state management of the administrative-political sphere. The attention is directed to the questions of definition of the legislation system in general and the system of the Ukrainian legislation on regulation of the state management of the administrative-political sphere, in particular. There are marked out the characteristic and specific features of that system. There is researched the role of specific normative-legal acts that have mostly political character.

Key words: legislation system, state management, administrative-political sphere, normative-legal acts, international normative-legal acts.

УДК 35.08:(352.07:316.776.4)(477)

Ю. С. Даниленкоаспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ
ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

У статті досліджується можливість залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Автором визначається стан нормативно-правового регулювання участі громадськості в діяльності органів державної влади. Виокремлено форми впливу громадськості на процес формування та реалізації державної політики. Особливу увагу приділено визначенню змісту діяльності громадських рад при органах державної влади.

Ключові слова: державна служба, громадськість, громадські ради, державний службовець, оцінювання результатів службової діяльності.

Постановка проблеми. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, розбудови громадянського суспільства дедалі більшого значення набуває залучення громадськості до здійснення державного управління. Все це передбачає налагодження ефективної взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства на принципах паритетності, взаємозацікавленості у досягненні цілей та всебічного забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Під час реформування державної служби в контексті адаптації законодавства про державну службу до стандартів Європейського союзу важлива роль відводиться підвищенню ефективності виконання органами державної влади завдань та функцій держави, що безпосередньо залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому питання оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (далі – оцінювання діяльності державних службовців) відіграє надзвичайно важливу роль для інституту державної служби в цілому. Більше того, залучення громадськості до трансформаційних процесів є невід’ємним чинником демократизації всієї системи державного управління, її прозорості та ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для дослідження питань, пов’язаних з оцінюванням результатів службової діяльності державних службовців, було закладено в межах вивчення інституту державної служби такими вченими, як: О.І. Бедний, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, О.С. Продаєвич, Г.В. Фоміч, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші. Проблематика залучення громадськості до діяльності органів державної влади досліджувалася такими науковцями, як: В.М. Бебик, Т.В. Бельська, М.Ю. Віхляєв, В.М. Кравчук, П.Г. Манжол, Є.О. Пожидаєв та ін. Однак питання, пов’язані з можливістю залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців, потребують не лише належного теоретичного, а й правового обґрунтування.

Метою статті є дослідження перспектив залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Правова регламентація участі громадськості в оцінюванні діяльності державних службовців здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Конституцією України закріплене право громадян брати участь в управлінні державними справами; право на свободу об’єднання у громадські організації для

захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право на письмові та колективні звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь [1]. Нормативний бік питання регламентують Закони України «Про державну службу», «Про громадські об'єднання», постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Постанова 2010 р.), «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади»; затверджені Постановою 2010 р. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення про громадську раду) та ін.

Процедура участі громадськості (соціально активної частини суспільства, яка за певних обставин згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку [2, с. 634]) у діяльності органів державної влади передбачає існування розвинених інститутів громадянського суспільства. Манжол П.Г. виокремлює такі форми впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес формування та реалізації державної політики, як: безпосередня участь громадян у виборах та референдумах, що впливає на державну політику в цілому і відповідні рішення зокрема; опосередковане представництво інтересів громадян, здійснюване через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії; діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок, направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення; підго-

товка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних актів та рішень, так і щодо певних суспільних подій; організація громадських акцій (мирних зборів), громадських слухань; діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади з представників громадських об'єднань; обговорення в засобах масової інформації; проведення семінарів, консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобів масової інформації тощо [3, с. 15].

Останнім часом спостерігається активне створення та функціонування громадських рад при органах державної влади. Наприклад, відповідно до ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро передбачається створення Ради громадського контролю у складі 15 осіб [4]. Постановою 2010 р. визначено, що до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України [5]. Однак ця норма не є виключною, а також містить низку суперечливих положень. Наприклад, представники недержавних засобів масової інформації можуть бути членами громадських рад, проте переважна більшість з них зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності, тому вони не мають стосунку до непідприємницьких товариств і установ. У зв'язку з цим виникає питання, чи варто вважати такі ради громадськими інститутами та надавати їм право представляти інтереси громадськості всієї держави або окремого регіону [6, с. 40].

Необхідно зазначити, що участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад є наочним прикладом правовідносин, в яких ці об'єднання реалізують активну адміністративну правосуб'єктність, тобто постають не об'єктом адміністративно-правового регулю-

вання, а активно взаємодіють з органами державної влади, впливаючи на їх діяльність [6, с. 36]. Відповідно до Постанови 2010 р. на громадську раду покладаються завдання здебільшого консультативно-дорадчого характеру, а саме: сприяти реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснювати громадський контроль за діяльністю органу, сприяти врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики [5].

Законом України «Про державну службу» передбачається наділення громадських рад установчими повноваженнями, що виявляється у залученні представників громадських рад до діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби (ст. 14), участі в конкурсній комісії під час добору осіб на посади органів державної влади (ст. 27) та у дисциплінарній комісії (ст. 69) [7]. Проте законодавець не передбачив можливість залучення представників громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців.

Законом України «Про державну службу» 2015 р. скасовано атестацію для адміністративних державних службовців, яка на сьогодні могла лише абстрактно оцінити готовність особи виконувати посадові функції, натомість планується проведення оцінювання результатів службової діяльності, що передбачає акцентування уваги саме на результатах роботи державного службовця за короткий проміжок часу. Це повинно стимулювати державних службовців до більш ефективної та результативної роботи і допомагати керівникам державного органу об'єктивно оцінити діяльність кожного службовця.

У загальному розумінні оцінювання діяльності державних службовців – це встановлений законодавством порядок дій повноважних суб'єктів з визначення результативності, ефективності та якості виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань за підсумками поточного року. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» оцінювання результатів службової діяльності державних службовців здійснюється: безпосереднім керівником державного службовця та керівником са-

мостійного структурного підрозділу, якщо особа займає посаду державної служби категорій «Б» і «В»; суб'єктом призначення, у разі оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» [7]. Отже, залучення інших осіб (наприклад, представників громадської ради) до процедури оцінювання діяльності державних осіб не передбачено, що на практиці призводить до сприйняття такої процедури як формальної.

Така своєрідна формальність системи оцінювання діяльності державних службовців має негативні наслідки, серед яких найсуттєвішими є: формування негативно-го іміджу процедури оцінювання в суспільстві; відсутність досвіду та ефективних механізмів звітування керівників про проведення оцінювання, обговорення практики оцінювання на рівні відомства для його вдосконалення; низький рівень результативності роботи державних службовців як результат відсутності вимірювання внеску кожного службовця у досягнення цілей організації; незацікавленість державних службовців усіх рівнів у належному проведенні оцінки діяльності; упередженість керівників при оцінюванні, незацікавленість підлеглих у проходженні оцінювання як непотрібного випробування, що може мати негативні наслідки; відсутність визначення реальних потреб працівників щодо підвищення кваліфікації та вдосконалення діяльності відомств, неврахування потенціалу кар'єрного зростання; відсутність конструктивного діалогу і співпраці між керівниками та працівниками; відсутність відповідальності керівників за бездіяльність щодо реалізації завдань, передбачених державною кадровою політикою, що негативно впливає на характер проведення оцінювання і на врахування його результатів [8]. Саме тому виникає запитання стосовно можливості залучення громадськості в особі громадської ради до оцінювання діяльності державних службовців.

Залучення членів громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців, з одного боку, дозволило б забезпечити відкритість, прозорість, підзвітність державної влади суспільству та урахування громадського інтересу в діяль-

ності органів державної влади в цілому та кожного державного службовця зокрема, проте, з іншого боку, виникають сумніви стосовно можливості членів громадських рад об'єктивно оцінити ефективність, результативність та якість діяльності державних службовців.

Відповідно до п. 6 Типового положення про громадську раду до складу громадської ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які провадять свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу [5]. Не дивлячись на вимогу щодо компетентності, єдиного переліку кваліфікаційних характеристик членів громадських рад законодавством не передбачено.

Отже, залучення громадських рад до оцінювання діяльності державних службовців можна вважати доцільним лише за умови попереднього законодавчого закріплення кваліфікаційних вимог, що висуваються до членів громадської ради, щоб запобігти залученню некомпетентних осіб.

Варто погодитися з думкою Кравчука В.М., який зазначає, що у практичній діяльності громадських рад важливим є розуміння того, що здійснюваний ними громадський контроль за діяльністю органів державної влади є не відокремленою діяльністю, а однією з форм участі народу в управлінні та підвищенні ефективності органів публічної влади. Тож ефективність діяльності громадських рад залежить від збереження розумного балансу у їх поєднанні [9, с. 28].

Серед суттєвих питань щодо діяльності громадських рад, які потребують подальшого вивчення й вирішення, необхідно назвати такі: по-перше, створені з метою участі у формуванні та реалізації державної політики громадські ради при органах державної влади зазвичай є пасивними у своїй діяльності, що, безперечно, пов'язано з відсутністю законодавчо встановленої системи принципів взаємодії членів таких рад з органами державної влади та незацікавленістю в такій взаємодії (у першу чергу, державних службовців); по-друге, невизначеність джерел фінансування видатків громадських рад, необхідних

для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів, оплати відряджень та інших [10, с. 92; 9, с. 28]; по-третє, обмеження повноважень громадських рад дорадчим статусом.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищезазначене, можна резюмувати, що не лише можливість залучення громадськості до оцінювання діяльності державних службовців, а й в цілому взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади є доволі дискусійними питаннями, які потребують не тільки нормативного, а й теоретичного обґрунтування.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Москоvecь В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В.І. Москоvecь // Форум права. – 2011. – № 2. – с. 630–634.
3. Манжола П.Г. Форми участі громадськості в діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4(5). – с. 13–18.
4. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
6. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади в Україні та роль громадських об'єднань у їх діяльності // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 36–42.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
8. Українсько-канадський проект «Реформа управління персоналом на державній службі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucs-hrm.org.ua/elektronna-biblioteka>.
9. Кравчук В.М. Діяльність громадських рад: ефективність і перспективи для розвитку народовладдя / В.М. Кравчук //

Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 15. – с. 27–29.

10. Влада і суспільство : діалог через громад-

ські ради : [монографія] / [Ю.Ж. Шайгородський, Т.С. Андрійчук, А.Я. Дідух та ін.] ; за заг. ред. : Ю.Ж. Шайгородського. – К. – Паливода А.В., 2011. – 148 с.

Даниленко Ю. С. Перспективы привлечения общественности к оцениванию результатов служебной деятельности государственных служащих

В статье исследуется возможность привлечения общественности к оцениванию результатов служебной деятельности государственных служащих. Автором определяется состояние нормативно-правового регулирования участия общественности в деятельности органов государственной власти. Выделены формы влияния общественности на процесс формирования и реализации государственной политики. Особое внимание уделено определению содержания деятельности общественных советов при органах государственной власти.

Ключевые слова: государственная служба, общественность, общественные советы, государственный служащий, оценивание результатов служебной деятельности.

Danylenko Y. Prospects for public involvement in the evaluation of the results of public servants' activity

The authors also investigated the possibility of involvement of public to the evaluation results of performance of public servants in the article. The author defined the status of legal regulation of public participation in the activities of public authorities. The form of public awareness of the activities of public authorities has been identified. Special attention is given to the content of public councils of the government.

Key words: public service, public, community councils, civil servant, evaluation results of performance.

І. В. Міщук

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та галузевих дисциплін,
в. о. завідувача кафедри конституційного права
та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного господарства
та природокористування

НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ТРАНСПЛАНТАЦІЮ ОРГАНІВ ТА ІНШИХ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНІ»: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?

Стаття присвячена порівняльному аналізу діючого закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» та нового проекту цього ж закону № 2386а-1 від 4 серпня 2015 р. під редакцією О. Богомолець. Визначені основні спільні та відмінні положення в аналізованих нормативних актах. Підтверджено потребу в оновленні діючого закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині».

Ключові слова: трансплантологія, презумпція згоди, презумпція незгоди, живий донор, посмертне донорство, алотрансплантанти.

Постановка проблеми. На сьогодні існує достатня кількість нормативних актів та документів, які певним чином врегулюють питання трансплантації органів та тканин людині. Зокрема, центральну роль відіграє діючий закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», який був прийнятий в 1999 р. Варто зазначити, що необхідність внесення змін до чинного законодавства зумовлена прагненням до забезпечення реалізації конституційного та природного права людини на життя та охорону здоров'я. Достатньо гострою є проблема узгодження законодавства про трансплантацію зі стандартами ХХІ століття, оскільки за період існування незалежної України трансплантологія не мала значних успіхів і не змогла вийти на європейський рівень. На сьогодні існує два нових проекти закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», які, власне, сприятимуть активізації розвитку трансплантології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема трансплантології та її законодавче регулювання були предметом дослідження таких науковців, як М. Авдєєва,

В. Глушкова, М. Малєйна, А. Селіванова, Р. Стефанчук, С. Стеценко, Т. Тихомиров, Ю. Фрицький, Г. Чеботарьова, Я. Шатковський, Ю. Шемшученко, О. Пелагеша, О. Богомолець та ін.

Метою статті є аналіз діючого закону та проекту закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» О.Богомолець № 2386а-1 від 4 серпня 2015 р. [2], з'ясування основних дискусійних положень, аналіз внесених новел, а також висвітлення власних висновків щодо запропонованих змін у нормативному акті.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання трансплантації органів і тканин людини як в Україні, так і за кордоном на сьогодні є досить актуальною темою для дискусій. У розвинених країнах світу трансплантація вже стала альтернативним способом лікування багатьох патологій та рятує людські життя.

Як уже зазначалося, на сьогодні українське законодавство у сфері трансплантології частково вирішує низку питань, але все ж таки існує потреба в його оновленні і впорядкуванні. Ще в влітку 2015 р. у Верховній Раді було зареєстровано два проекти законів України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині»

ні». Перший проект № 2386а від 16 липня 2015 р. належить таким авторам, як О. Мусій, К. Яриніч, О. Кириченко [1]. Інший проект № 2386а-1 від 04 серпня 2015 р. зареєстрували О. Богомолець, О. Корчинська, О. Продан [2]. Кожен із зазначених проектів було розроблено з урахуванням сучасного стану науки, розвитку громадянського суспільства, вимог до діяльності, пов'язаної з трансплантацією. На сьогодні перше читання у ВР України пройшов проект за редакцією О. Богомолець № 2386а-1, отримавши більше голосів. Істотною відмінністю законопроекту № 2386а-1 від законопроекту № 2386а є те, що він не змінює існуючий нині в українському законодавстві принцип «презумпції згоди» щодо посмертного донорства, а лише удосконалює процедуру отримання такої згоди. Ст. 16 Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» вказує, що кожна повнолітня дієздатна особа може дати письмову згоду або незгоду стати донором анатомічних матеріалів у разі своєї смерті. За відсутності такої заяви анатомічні матеріали у померлої повнолітньої дієздатної особи можуть бути взяті за згодою одного з подружжя або родичів, які проживали з нею до смерті [3].

На нашу думку, для сучасної України найбільш прийнятним є закріплений і в нині діючому законі, і запропонований в законопроекті О. Богомолець принцип «презумпції згоди». На 63-й Всесвітній асамблеї охорони здоров'я 2010 р. було зазначено: «Покладатися при здійсненні цієї процедури лише на чітко висловлену ймовірну згоду померлого, не отримавши дозволу від членів сім'ї, можна лише тоді, коли розуміння та сприйняття процесу донорства глибоко та однозначно вкоренилося у суспільній свідомості» [4].

Аналізуючи законопроект під редакцією О. Богомолець, ми звертаємо увагу на те, що у ньому розширений перелік термінів. Зокрема, проаналізовано і введено в ст. 1 проекту такі поняття: живий донор, померлий донор (у діючому законі присутнє загальне визначення донора), алотрансплант, процедура констатації смерті людини, смерть мозку. Привертає увагу також та обставина, що в подальшому тексті проекту використовується і термін «гомотрансплан-

танти» (п. 1 ст. 9). Такі неузгодженості не повинні мати місце у нормативному акті, оскільки це може призвести до непорозуміння і правових колізій.

Ст. 6 запропонованого проекту закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» відрізняється від цієї ж статті діючого закону тим, що в новій редакції запропоновано основні принципи, за якими має здійснюватися трансплантація: добровільності та безоплатності. На нашу думку, така пропозиція є дещо спірною, оскільки основні засади діяльності у сфері трансплантації не можуть обмежуватися лише двома зазначеними принципами. Необхідно було б додати принцип пріоритету інтересів людини над інтересами суспільства і науки; гідне ставлення до тіла людини при посмертному донорстві; анонімність донора для реципієнта та його родичів і анонімність реципієнта для родичів донора при посмертному донорстві; надання донорських органів потенційним реципієнтам за медичними показниками, а не на основі грошової або іншої винагороди.

Суттєвих змін зазнали ст. 8 і ст. 9 закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині». Ст. 8 діючого закону вказує, що лише акредитовані в установленому законодавством України порядку державні та комунальні заклади охорони здоров'я і державні наукові установи за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, мають право здійснювати діяльність, пов'язану з трансплантацією. Всі вони повинні мати матеріально-технічну базу, обладнання та кваліфікованих працівників, які необхідні для застосування трансплантації та здійснення пов'язаної з нею діяльності. Організаційно-методичне керівництво, взаємодію закладів та установ, що здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією, їхнє інформаційне забезпечення і контроль здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [1].

На нашу думку, варто розширити мережу закладів охорони здоров'я, які мають право здійснювати діяльність, пов'язану з трансплантологією. Необхідно надати можливість приватним медичним закладам активно брати участь у розвитку трансплан-

тології. Наприклад, такі заклади, якщо вони відповідають усім вимогам щодо матеріально-технічної бази, кадрового потенціалу, могли би здійснювати операції з пересадки. Це дало б можливість розширити право вибору пацієнта.

Автори проекту закону № 2386а-1 внесли зміни в ст. 8 редакції свого проекту і вказали, що трансплантацію та (або) діяльність, пов'язану з трансплантацією, здійснюють заклади охорони здоров'я і наукові установи, акредитовані у спеціальному порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, та внесені до Переліку закладів охорони здоров'я і наукових установ, що здійснюють трансплантацію та (або) діяльність, пов'язану з трансплантацією, затвердженого Кабінетом Міністрів України. З редакції статті бачимо, що перелік закладів охорони здоров'я вже не обмежується лише державними і комунальними. У ст. 9 теж відсутня згадка про лише державні і комунальні заклади як такі, що мають право здійснювати певні трансплантологічні операції (дії).

Досить цікавою є думка про створення етичних комітетів (комісій) при закладах охорони здоров'я. Відповідно до міжнародних стандартів обов'язковою частиною системи проведення клінічних випробувань інноваційних методів лікування є здійснення контролю за дотриманням прав людини, умов безпеки, етичних та моральних норм, конфіденційності учасників випробування. Відповідно до правил належної клінічної практики (GCP) жодне дослідження не може бути розпочате без попереднього розгляду та погодження етичної комісії [4]. У Гельсінській декларації 1975 р. ініціаторам досліджень уперше рекомендується проводити консультації з «незалежними комітетами», що уповноважені забезпечити дотримання етичних принципів [5]. Більш чітко запропоновано створити «комітети з етичної оцінки» в Манільській декларації 1981 р. та міжнародних директивах. Варто зазначити, що в Україні існує Типове положення про комісію з питань етики. Згідно з п. 1.5 цього положення комісія з питань етики при закладі охорони здоров'я – це незалежний орган, що діє при закладі охорони здоров'я, де проводяться клінічні випробування,

який включає медичних / наукових спеціалістів та фахівців інших спеціальностей, які здійснюють нагляд за дотриманням прав, безпеки, благополуччя пацієнтів (добровольців) та досліджуваних, дотриманням етичних та морально-правових принципів проведення клінічного випробування [6].

На нашу думку, етичні комітети (комісії) повинні бути незалежними. Основний принцип їхньої діяльності — це повага до життя, гідності та прав людини (здорової чи хворої), інтереси якої у всіх випадках повинні бути вищі за інтереси науки чи суспільства. У своїй діяльності етичні комісії повинні керуватися принципами незалежності, компетентності, професіоналізму, плюралізму, справедливості та прозорості.

У ст. 13 проекту закону України № 2386а-1 «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» теж наголошується, що у живого донора може бути взято алотрансплантат лише за наявності його письмової згоди на це, підписаної свідомо, без примушування та за погодженням етичного комітету відповідного закладу охорони здоров'я чи наукової установи [2]. Варто зазначити, що у запропонованому варіанті коментованої статті також вказується, що порядок надання та форма письмової згоди живого донора на взяття у нього алотрансплантата встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [2].

З моменту прийняття Закону України «Про трансплантацію органів і інших анатомічних матеріалів людині» найбільш дискусійною є ст. 16. Більше того, значна частина фахівців у цій галузі стверджує, що головною причиною такого незадовільного стану трансплантології у нашій державі є ця стаття. У чому ж полягає дискусійність? Проаналізувавши зміст ст. 16, ми дійшли висновку, що вона не містить чіткого визначення, яким саме є принцип згоди чи незгоди особи стати донором у разі своєї смерті. Зокрема, ч. 6 ст. 16 передбачає заборону вилучати донорський матеріал за наявності заяви про незгоду стати донором (презумпція згоди). Паралельно в цій же статті передбачено неможливість отримання донорського матеріалу без прижиттєвої згоди донора або його близьких (презумпція незгоди). На нашу

думку, варто внести відповідні зміни й чітко вказати, яка ж презумпція має силу в Україні. Варто зазначити, що в запропонованому проекті № 2386а-1 ситуація не змінилася. Важливим моментом є те, що не змінюється існуючий принцип «презумпції згоди» щодо посмертного донорства, а тільки удосконалюється юридична процедура отримання такої згоди з боку особи чи законного представника. Важливим моментом також є можливість відкликання наданої «згоди» чи «незгоди».

Також хотілося б зазначити, що дискусійним у законі є те, що таке важливе рішення, як дозволити чи заборонити вилучення органів у померлого донора, залишається на розсуд родичів. Відповідно до Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» родичі мають право заборонити або дозволити вилучення органів у померлого, навіть якщо це суперечить волі померлого, висловленій за життя [3]. Закон також не говорить чітко про те, хто саме з родичів повинен приймати таке важливе рішення, і як бути в ситуації, коли рідні померлої людини не можуть дійти згоди в цьому питанні, адже перелік таких людей значний. Також законодавством не передбачено, в якій формі повинне бути зафіксоване таке волевиявлення. Чи доцільно перекладати таке рішення на плечі родичів загиблого, тим більше у той момент, коли вони перебувають у стресовому стані, а чекати нема коли? Адже, як відомо, для вдалого проведення трансплантації від померлого донора необхідно використати трансплантат впродовж якнайкоротшого проміжку часу після настання смерті. Усі ці питання недостатньо висвітлені як в діючому законі, так і в аналізованому нами проекті № 2386а-1 «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» під редакцією О.Богомолець. Суттєвих змін у ньому зазнала ст. 17 щодо порядку використання для трансплантації анатомічних матеріалів померлих донорів. Автори проекту Закону України № 2386а-1 суттєво розширили перелік інформації, яка має знаходитися в Єдиній державній інформаційній системі, що, на нашу думку, є позитивним моментом. Пропонується, щоб у системі були дані про: осіб, які за життя надали письмову згоду чи незгоду на взяття у

них після смерті тих чи інших анатомічних матеріалів для трансплантації; заяви про відкликання наданої раніше письмової згоди або незгоди; реципієнтів, які очікують трансплантації органів та (або) інших анатомічних матеріалів; осіб, яким вже здійснено трансплантацію; перелік анатомічних матеріалів та біоімплантатів, які готові до трансплантації [2].

Зазнала змін у запропонованому проекті Закону України № 2386а-1 «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» від 04 серпня 2015 р. і ст. 18. Зокрема, автори доповнили п. 2, де зазначено, що категорично забороняється реклама пропозицій органів або інших анатомічних матеріалів людини. Нагадаємо, що будь-які дії особи, направлені на отримання прибутку від відносин у сфері трансплантології, підлягатимуть кримінальній відповідальності.

Висновки і пропозиції. Аналіз нового проекту Закону України № 2386а-1 від 04 серпня 2015 р. «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» під редакцією О. Богомолець порівняно з діючим законом України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» дає нам можливість зробити такі висновки:

- незважаючи на сформоване законодавство у сфері трансплантології й існування профільного закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», необхідно внести зміни, які б надали можливість вивести на новий рівень розвиток цієї сфери медичної діяльності;

- у запропонованому проекті дещо оновлений категоріальний апарат, що є позитивним, але також є потреба в узгодженості використаних у тексті термінів;

- запропоновано розширити перелік закладів охорони здоров'я, які могли б надавати трансплантологічні послуги, зокрема, надати право на такі послуги закладам охорони здоров'я усіх форм власності;

- запропоновано удосконалити існуючі та встановити нові принципи, умови і порядок застосування трансплантації;

- значно розширений перелік інформації, яка має знаходитися в Єдиній державній інформаційній системі трансплантації;

– запропоновано встановити більш суворішу відповідальність за порушення в сфері трансплантології.

Отже, під час здійснення аналізу запропонованого О. Богомолец проекту Закону України № 2386а-1 «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» від 04 серпня 2015 р. [1] та діючого закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [3] ми дійшли висновку, що кардинальних змін у законі не відбулося, але новий проект більш адаптований до умов сучасності і розвитку науки та громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Проект закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56075.
2. Проект закону «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56231.
3. Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1007-14>.
4. Гармонизированное трехстороннее руководство ICH. Руководство по надлежащей клинической практике. Международная конференция по гармонизации технических требований к регистрации лекарственных препаратов для человека (ICH) // Український медичний часопис. – 2002. – № 1 (27). – С. 65–96.
5. World medical association declaration of Helsinki. Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects (Adopted by the 18th WMA General Assembly, Helsinki, Finland, June 1964, and amended by the: 29th WMA General Assembly, Tokyo, Japan, October 1975, 35th WMA General Assembly, Venice, Italy, October 1983, 41st WMA General Assembly, Hong Kong, September 1989, 48th WMA General Assembly, Somerset West, Republic of South Africa, October 1996, 52nd WMA General Assembly, Edinburgh, Scotland, October 2000, 53th WMA General Assembly, Washington 2002 (Note of Clarification on paragraph 29 added), 55th WMA General Assembly, Tokyo 2004 (Note of Clarification on Paragraph 30 added), 59th WMA General Assembly, Seoul, October 2008/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wma.net/e/policy/b3.htm>.
6. Типове положення про комісію з питань етики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1462-12>.

Мищук И. В. Новый закон Украины «О трансплантации органов и других анатомических материалов человеку»: быть или не быть?

Статья посвящена сравнительному анализу действующего закона Украины «О трансплантации органов и других анатомических материалов человеку» и нового проекта этого же закона № 2386-1 от 4 апреля 2015 года под редакцией О. Богомолец. Определены основные общие и отличительные положения в рассматриваемых нормативных актах. Подтверждена потребность в обновлении действующего закона Украины «О трансплантации органов и других анатомических материалов человеку».

Ключевые слова: трансплантология, презумпция согласия, презумпция несогласия, живой донор, посмертное донорство, алотрансплантаты.

Mishchuk I. The new Law of Ukraine „On transplantation of organs and other anatomic human materials”: to be or not to be?

The article is devoted to comparative Ex-Ante Analysis of the current law of Ukraine "On transplantation of organs and other anatomic human materials" and the new project of the same law, edited O. Bohomolets number 2386-1 dated 4 April 2015. The main differences and analyzed the situation in the regulations. The need to update the existing law of Ukraine "On transplantation of organs and other anatomic human materials" is confirmed.

Key words: transplantation, presumption of consent, dissent presumption, living donor, organ donation after death, alotransplantanty.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.57:615.2(477)

І. А. Коваленко

здобувач кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ФАЛЬСИФІКАЦІЇ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

У статті розглядається міжнародно-правовий досвід боротьби з фальсифікацією лікарських засобів та висвітлюється низка нормативно-правових актів міжнародного рівня щодо кримінально-правової заборони фальсифікації лікарських засобів.

Ключові слова: фальсифікація, лікарський засіб, ВООЗ, конференція, покарання.

Постановка проблеми. Фальсифікація лікарських засобів та продуктів медичного призначення є проблемою, яка досить давно отримала статус міжнародної. Тому різні аспекти явища фальсифікації лікарських засобів висвітлюються як окремими актами національного законодавства та наукової доктрини, так і досить значною низкою нормативно-правових актів міжнародного рівня. Задля визначення особливостей регулювання цієї проблеми, встановлення характеру відповідальності за законодавством зарубіжних країн та напрацювання більш ефективних і дієвих пропозицій щодо заходів кримінально-правового впливу на фальсифікацію лікарських засобів доцільним є вивчення міжнародного та зарубіжного досвіду у сфері боротьби з фальсифікацією лікарських засобів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На час написання статті в Україні ще не проводилося комплексного дослідження фальсифікації лікарських засобів або обігу фальсифікованих лікарських засобів. Це питання у кримінально-правовій доктрині відображене фрагментарно, окремі аспекти зазначеної проблематики досліджені у наукових доробках як вітчизняних,

так і зарубіжних науковців, серед яких Авдєєв О., Байлов А., Бажанов М., Баулін Ю., Блавацька О., Борищук В., Варченко В., Галковська Г., Гопа А., Гризодуб А., Гук О., Дутчак І., Єрохіна А., Калиняк М., Причула А., Соловйов О., Співак Н., Сташис В., Стрельцов Є., Тацій В., Ткаліч В., Ушкалова О., Фесенко Є., Шабельник Т.

Мета статті – розкриття та дослідження міжнародно-правового досвіду боротьби з фальсифікацією лікарських засобів, встановлення методів (способів) кримінально-правової заборони фальсифікації лікарських засобів, які розповсюджені у світі.

Виклад основного матеріалу. Уперше проблема фальсифікованих (підроблених, контрафактних, неправильно промаркованих) лікарських засобів стала предметом обговорення на міжнародному рівні під час конференції експертів з раціонального використання лікарських засобів, яка відбулася в Найробі в 1985 р. Було звернено увагу учасників конференції на загрозу цієї проблеми, її масштаби та можливі наслідки. ВООЗ та іншим міжнародним і неурядовим організаціям було рекомендовано дослідити практичну можливість створення інформаційного центру зі збору даних і проінформувати уряди держав про характер і масштаби підробок. У резолюції WHA41.16

Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я (1988 р.) міститься пропозиція Генеральному директору ВООЗ ініціювати програми щодо попередження та виявлення експорту, імпорту і контрабанди фармацевтичних препаратів із фальшивими етикетками, контрафактних або некондиційних препаратів. А вже у 1994 р., у зв'язку зі стрімким розповсюдженням фальсифікованих лікарських засобів, Всесвітня асамблея охорони здоров'я прийняла резолюцію WHA47.13 з пропозицією Генеральному директору ВООЗ сприяти державам-членам в їхніх зусиллях щодо забезпечення гарної якості лікарських засобів і в боротьбі з використанням контрафактних лікарських засобів [4].

У 1999 р. ВООЗ випустила Керівництво з розробки заходів боротьби з фальсифікованими лікарськими засобами. Найважливішим положенням цього документа є таке: «Кожна країна повинна виробити стратегію на основі власної ситуації, беручи до уваги наявну інфраструктуру, людські та інші ресурси. Це повинно бути частиною загальної національної системи забезпечення якості лікарських препаратів». Рекомендовано також передбачити оцінку характеру і ступеня проникнення підробок у систему фармацевтичного забезпечення країни [3, с. 14–16].

Разом із тим Парламентська асамблея Ради Європи в Рекомендації 1673 (2004 р.), відзначивши зростання випадків підробки товарів у світі, вказала на небезпеку для здоров'я людей фальсифікованих лікарських засобів та деяких інших товарів. Також була підкреслена необхідність посилення законодавчих та адміністративних заходів протидії підробкам, інформування споживачів щодо ризиків, пов'язаних із фальсифікованою продукцією, і способів її виявлення [5].

Окремо слід відмітити діяльність Міжнародної фармацевтичної федерації (FIP), яка тісно співпрацює з ВООЗ у сфері лікарського забезпечення у низці напрямків, у тому числі і стосовно проблеми фальсифікованих лікарських засобів. Основним напрямком діяльності FIP у цій галузі є напрацювання рекомендацій щодо створення в країнах надійного механізму лікарського постачання, стійкого до про-

никнення товарів сумнівного походження і якості. Так, у 2003 р. в Сіднеї (Австралія) був прийнятий новий стратегічний документ щодо протидії розповсюдженню фармпідробок. У тому ж 2003 р. при взаємодії з ВООЗ в рамках FIP була створена робоча група по боротьбі з фальсифікацією лікарських засобів. Наразі FIP звертає увагу громадськості на те, що фармацевти і фармацевтичні вчені можуть стати життєво важливим активом у забезпеченні безпеки пацієнтів унаслідок їх активної участі в боротьбі з фальсифікованими лікарськими засобами [8].

У 2006 р. ВООЗ було створено Міжнародну цільову групу по боротьбі з контрафактною медичною продукцією (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce – IMPACT).

У діяльності групи IMPACT беруть участь представники більш ніж 80 країн світу, керівні співробітники державних установ, які регулюють обіг медичної продукції; експерти в галузі медичної продукції, в тому числі співробітники комерційних організацій і професійних асоціацій, а також представники міжнародних і регіональних міжурядових і неурядових організацій: ВООЗ, спеціальних установ ООН, Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку, Всесвітньої митної організації, Інтерполу, Міжнародної фармацевтичної федерації, Міжнародної федерації оптових організацій у сфері фармацевтичної продукції; Міжнародного союзу організацій із захисту прав пацієнтів та ін.

У вересні 2006 р. Європейський парламент прийняв резолюцію про фальсифіковані медикаменти. Слідом за цим Єврокомісія почала вивчати питання про можливі законодавчі й адміністративні заходи протидії поширенню фармацевтичних підробок. В якості основного напрямку визначалася необхідність збільшення контролю за операторами ринку шляхом посилення вимог GMP і GDP, включаючи механізми інспектування. Міжнародні стандарти GMP (Good Manufacturing Practice – належна виробнича практика) і GDP (Good Practice Distribution – належна дистриб'юторська практика) – це система правил, спрямована на забезпечення якості виробництва і зберігання лікарських засобів. Стандарти

GMP/GDP передбачають не просте декларування виробничого процесу, а фактичне виконання всіх положень цих стандартів з метою недопущення на ринок неякісного лікарського засобу [3, с. 24–26].

24 червня 2014 р. Європейська комісія прийняла новий спільний логотип, затверджений Директивою 699/2014. Новий логотип для лікарських засобів складається з трьох елементів: піктограма (білий хрест із чотирма зеленими лініями), державний прапор країни, текстова частина, що завжди повинні бути використані разом як одне ціле. Логотип має містити посилання на список всіх легальних Інтернет-аптек або аптек роздрібної торгівлі, створений відповідним національним органом [1].

Особливої уваги заслуговує Конвенція Ради Європи про боротьбу з фальсифікацією медичної продукції та подібними злочинами, які загрожують здоров'ю населення (MEDICRIME) як міжнародно-правовий документ, який є першим міжнародним інструментом кримінального законодавства у фармацевтичній сфері. Зазначена Конвенція зобов'язує держави-учасниці ввести кримінальну відповідальність за:

- виготовлення контрафактної медичної продукції;
- поставку, пропозицію поставки підробленої медичної продукції;
- фальсифікацію документів;
- несанкціоноване виготовлення або постачання виробів медичного призначення, виведення на ринок виробів медичного призначення, які не відповідають вимогам законодавства.

Конвенція MEDICRIME також забезпечує основу для національного і міжнародного співробітництва між різними секторами державного управління, координації на національному рівні, захисту жертв і свідків злочинів, пов'язаних із фальсифікацією медичної продукції. Крім того, вона передбачає створення контрольного органу для нагляду за реалізацією її положень державами-учасниками.

Відповідно до Конвенції MEDICRIME кожна держава-учасниця зобов'язана передбачити в національному законодавстві відповідальність за:

- умисне виробництво фальсифікованої медичної продукції, активних речовин,

наповнювачів, компонентів, матеріалів та приладдя (ст. 5);

- умисну поставку і торгівлю фальсифікованими лікарськими засобами, активними речовинами, наповнювачами, компонентами, матеріалами та приладдям, де під поставкою маються на увазі дії, пов'язані з посередництвом, брокерством, закупівлею, продажем, даруванням, просуванням (включаючи рекламу) цієї продукції (ст. 6);

- фальсифікацію будь-яких документів, що стосуються медичної продукції, з метою ввести споживачів в оману щодо її автентичності (ст. 7);

- подібні злочини: несанкціоноване виробництво або постачання лікарських засобів і маркетинг медичних виробів, що не відповідають певним вимогам (ст. 8).

Україна підписала зазначену угоду 28 жовтня 2011 р., а ратифікувала зазначену Конвенцію 20 серпня 2012 р. [2].

Отже, міжнародна спільнота веде активну боротьбу проти фальсифікації лікарських засобів, що реалізується в рамках існуючого механізму взаємної підтримки та взаємодії між суб'єктами на міжнародній арені, чому сприяє досить широка база нормативно-правових актів, міжнародних програм, нарад та відповідних проектів. Україна як учасник таких актів та проектів поступово реалізовує рекомендації міжнародно-правових актів та втілює програми на національному рівні.

Окрім того, передбачивши в чинному законодавстві кримінальну відповідальність за фальсифікацію медичної продукції, Україна почала виконувати вимоги Конвенції MEDICRIME, що має сприяти поліпшенню забезпечення населення якісними та безпечними лікарськими засобами.

Поряд із дослідженням організаційно-правових основ діяльності міжнародних організацій, установ та асоціацій у сфері боротьби з фальсифікацією фармацевтичної продукції доцільним є вивчення та аналіз особливостей регулювання питань щодо фальсифікації лікарських засобів у законодавстві інших країн.

Так, Конвенцію про боротьбу з фальсифікацією медичної продукції та подібними злочинами, які загрожують здоров'ю на-

селення, підписано низкою країн, які цим самим взяли на себе обов'язок узгодити національне законодавство, в тому числі і кримінальне, з вимогами Конвенції. До таких країн (станом на 31 грудня 2015 р.) належать: Австрія, Бельгія, Вірменія, Гвінея, Данія, Ізраїль, Ісландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Ліхтенштейн, Люксембург, Марокко, Молдова, Німеччина, Португалія, Російська Федерація, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Швейцарія.

У результаті проведеного дослідження законодавства країн – членів Ради Європи видається можливим розподілити останні на три основні групи залежно від способу нормативного закріплення, характеру та особливостей регулювання кримінальної відповідальності за фальсифікацію лікарських засобів.

Так, до першої групи слід віднести країни, кримінальне законодавство яких не містить норм щодо кримінальної відповідальності за фальсифікацію лікарських засобів, медичної продукції та їх обіг (Республіка Корея, Японія, Ізраїль, Швеція, Естонія та ін.).

До другої групи належать країни, законодавство яких містить спеціальну норму щодо кримінальної заборони фальсифікації лікарських засобів, продуктів медичного призначення та їх обігу.

Наприклад, за Кримінальним кодексом Республіки Вірменія за виготовлення та збут підроблених ліків (ст. 280) кримінальна відповідальність настає у вигляді позбавлення волі на строк не більше трьох років, але якщо такі дії з необережності потягли за собою смерть людини – позбавлення волі на строк не більше п'яти років [7].

Згідно зі ст. 200-1 Кримінального кодексу Азербайджанської Республіки виробництво, продаж, зберігання з метою збуту або ввезення фальсифікованих лікарських засобів при здійсненні цих дій в значному обсязі карається штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч манатів з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до двох років (або без такого) або позбавленням волі на строк до двох років. У випадку, коли такі дії призвели до

менш значної шкоди здоров'ю потерпілого, покарання настає у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Якщо ж зазначені діяння спричинили смерть людини з необережності або інші тяжкі наслідки, то винна особа (особи) притягується до покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Відповідно до ст. 395 Кримінального кодексу Туреччини передбачена кримінальна відповідальність, коли особа змішала, підробила або змінила таким чином, що це може заподіяти тяжку шкоду здоров'ю споживача, ліки, призначені для продажу або безкоштовної роздачі населенню, або продала, видала чи зберігала для продажу в своєму магазині або лавці такі ліки, свідомо знаючи про їх шкідливість для здоров'я. У випадку продажу або допомоги в інший спосіб у придбанні речовин, необхідних для підроблення ліків, така особа притягується до кримінального покарання у вигляді ув'язнення на строк від одного до п'яти років і значного грошового штрафу в розмірі від 20 тисяч до 100 тисяч лір із повною конфіскацією та знищенням таких ліків.

На підставі ст. 141 Кримінального кодексу Китайської Народної Республіки виробництво, збут підроблених ліків, що могли заподіяти тяжку шкоду здоров'ю людини, карається позбавленням волі на строк до трьох років або арештом, в якості додаткового або самостійного покарання застосовується штраф у розмірі від п'ятидесяти відсотків від до дворазової суми реалізації; якщо це заподіяло тяжку шкоду здоров'ю людини, – карається позбавленням волі на строк від трьох до десяти років, у якості додаткового покарання застосовується штраф у розмірі від п'ятидесяти відсотків до дворазової суми реалізації; якщо це спричинило смерть або заподіяло особливу тяжку шкоду здоров'ю людини, – карається позбавленням волі на строк десять і більше років, довічним позбавленням волі або смертною карою,

як додаткове покарання застосовується штраф у розмірі від п'ятдесяти відсотків до дворазової суми реалізації або конфіскація майна. Під підробленими ліками в цій статті розуміються лікарські та нелікарські засоби, що належать до фальсифікованих ліків і кваліфікуються як такі відповідно до положень Закону Китайської Народної Республіки про регулювання лікарських засобів [6].

Нарешті, третю групу країн складають ті, кримінальне законодавство яких хоча й не містить спеціальної норми щодо фальсифікації лікарських засобів, однак опосередковано закріплює кримінальну відповідальність за таку протиправну діяльність. Наприклад, у межах злочинів проти прав промислової власності та авторського права реалізується кримінальна відповідальність за виготовлення та збут контрафактної продукції медичного та лікарського призначення за Кримінальним кодексом Чеської республіки.

У разі фальсифікації лікарських засобів за законодавством Грузії кримінальна відповідальність настає в рамках ст. 197 «Фальсифікація» (зміна виробником або продавцем властивостей речі шляхом обману, вчиненого з корисливих мотивів); ст. 246 «Незаконна лікарська і фармацевтична діяльність»; ст. 251 «Випуск або продаж неякісних товарів, або неякісне виконання робіт, або неякісне надання послуг, що не відповідають вимогам безпеки».

Відповідно до кримінального законодавства Болгарії відповідальність за фальсифікацію лікарських засобів настає в рамках ст. 228 Кримінального кодексу, диспозиція якої містить дії, що полягають у виготовленні недоброякісної, нестандартної або некомплектної продукції або продукції, яка не відповідає встановленим вимогам щодо якості, типу або маркування тощо, реалізації такої продукції, а також у випадку, якщо такі дії могли спричинити чи спричинили шкоду життю та здоров'ю особи.

Висновки і пропозиції. Можемо дійти висновків, що національне законодавство багатьох держав не містить ефективного юридичного інструменту для боротьби з фальсифікованими медичними виробами

та відповідних заходів кримінально-правового впливу на це явище, а тому протидія ведеться в основному у вигляді захисту патентів і торгових марок. Але технічна складність регулювання виробництва та збуту медичної продукції вимагає більш розгорнутого підходу до проблеми, ніж підхід, заснований на правах інтелектуальної власності, особливо в світлі того, що реальною жертвою фальсифікації лікарських засобів є людина.

Боротьба проти фальсифікації лікарських засобів на міжнародній арені відбувається під егідою Всесвітньої організації охорони здоров'я. До основних організацій міжнародного рівня, які ведуть боротьбу проти поширення фальсифікованих лікарських засобів, належать: Європейський Союз, Рада Європи, Міжнародна фармацевтична федерація (FIP), Міжнародна цільова група по боротьбі з контрафактною медичною продукцією (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce – IMPACT).

На основі вивчення кримінального законодавства країн – членів Ради Європи запропоновано провести поділ країн на три групи залежно від способу нормативного закріплення, характеру та особливостей регулювання кримінальної відповідальності за фальсифікацію лікарських засобів.

Список використаної літератури:

1. ЄС впровадило нові перешкоди для фальсифікату [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agency-lawmed.org/yes-vprovadylo-novi-pereshkody-dlya-falsyfikatu/>.
2. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про підроблення медичної продукції та подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я» від 7 червня 2012 р. № 4908-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 17. – Ст. 160.
3. Косенко В., Быков А., Мешковский А. Фальсифицированные лекарства – глобальная проблема / В. Косенко, А. Быков, А. Мешковский // Вестник Росздравнадзора. – № 3. – 2009. – С. 14–26.
4. Основные лекарственные средства и медицинская продукция. Поддельные/ ложно маркированные/ фальсифицированные/ контрафактные лекарственные средства // [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу : <http://www.who.int/medicines/services/counterfeit/ru/>.
5. Рекомендация 1673 (2004 г.) Контрафактная продукция: проблемы и решения // [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2004%5D/%5B0slo_2004%5D/Rec1673_rus.asp.
6. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики : принят на второй сессии ВСНП пятого созыва 1 июля 1979 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=403&page=2>.
7. Уголовный кодекс Республики Армения : принят Национальным Собранием Республики Армения 18 апреля 2003 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241378&sub18,100095894,100096132,100096163>.
8. International Pharmaceutical Federation (FIP) // [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fip.org/>.
-

Коваленко И. А. Зарубежный опыт уголовно-правового запрета фальсификации лекарственных средств

В статье рассматривается международно-правовой опыт борьбы с фальсификацией лекарственных средств и освещается ряд нормативно-правовых актов международного уровня относительно уголовно-правового запрета фальсификации лекарственных средств.

Ключевые слова: фальсификация, лекарственное средство, ВООЗ, конференция, наказание.

Kovalenko I. Foreign experience of criminal law prohibition the counterfeit of medicines

The article analyses the international legal experience in struggling counterfeiting of medicinal products, and highlights a number of legal acts of the international level about criminal law prohibition of counterfeiting of medicines.

Key words: counterfeit, medicinal product, WHO, conference, punishment.

УДК 343

Ю. О. Новосад

кандидат юридичних наук,
начальник управління нагляду в кримінальному провадженні
прокуратури Волинської області

ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

У статті здійснено аналіз потенційних можливостей прокуратури в системі суб'єктів запобіжної діяльності, у тому числі розглянуті питання щодо її ресурсного забезпечення у цьому напрямі, а також встановлені основні проблеми реалізації цим державним органом зазначеного завдання та сформульовані науково обґрунтовані шляхи вирішення проблем запобіжної діяльності.

Ключові слова: ресурси, забезпечення, прокуратура, діяльність, запобігання, злочин, суб'єкт.

Постановка проблеми. Як показує практика, законодавець, закріпивши в законі для прокуратури завдання щодо координації діяльності всіх правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю (ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»), не створив належного ресурсного забезпечення для його ефективного вирішення. Зокрема, у супереч положенням п. 14 ст. 92 Конституції України, відповідно до вимог якого діяльність органів прокуратури має визначатися виключно на підставі закону, питання координаційного характеру й досі регулюються на рівні відомчих нормативно-правових актів. Як наслідок, реалізація визначених у цих підзаконних правових джерелах форм, способів і напрямів координаційної діяльності прокуратури, включаючи запобігання злочинам, на практиці має формальний характер і залишається малоефективною.

Сучасний стан і рівень злочинності в Україні, а також ті негативні тенденції, що склалися у 2013–2016 рр. (суттєве збільшення злочинів проти основ національної безпеки, випадків тероризму, злочинів, які вчиняються у складі організованих груп і злочинних організацій), обумовлюють необхідність підвищення ефективності координаційної діяльності прокуратури в зазначеній сфері суспільних відносин. А тому

необхідним є вирішення зазначених проблем на науковому рівні.

Все це визначило тему і зміст предмета дослідження цієї наукової статті, а також основне її завдання – розробити та науково обґрунтувати низку теоретико-прикладних положень, спрямованих на удосконалення правового механізму діяльності прокурора як суб'єкта запобігання злочинам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жилина, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Середа, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Мета статті. В умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [1], питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що

й стало вирішальним при визначенні предмета дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як показали результати нашого дослідження, спеціальна норма щодо діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам ані в Законі України «Про прокуратуру» від 05 січня 1991 р. № 1789-XII, ані в новоприйнятому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII не передбачено. Однак це не означає, що правових підстав для такої діяльності немає. Безумовно, прокуратура може і повинна запобігати злочинам, але зараз це потрібно робити: 1) у межах повноважень, передбачених існуючими функціями; 2) відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України, який надає прокуратурі ще більше можливостей саме з питань запобігання злочинам кримінальними процесуальними засобами [2, с. 21]. Як свідчить практика, фактично вся діяльність прокурорів у кримінальному процесі спрямована на запобігання злочинам, оскільки запобігання злочинам здійснюється органами прокуратури в межах кожної з виконуваних ними функцій. Виходячи з цього, слід виокремлювати такі напрями кримінологічної діяльності прокуратури стосовно її впливу на кримінологічну ситуацію в державі: кримінологічний інформаційно-аналітичний аналіз, кримінологічне планування та кримінологічну координацію.

Аналітичний напрям кримінологічної діяльності прокуратури щодо запобігання злочинам полягає в кримінологічному аналізі цього виду злочинності на загальнодержавному та регіональних рівнях. Відповідно до пункту 1.4 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69 [3], утримувачем реєстру є Генеральна прокуратура України. Тобто вся інформація про реєстрацію кримінальних проваджень та їхній рух акумулюється в органах прокуратури України, що дає змогу оперативно й об'єктивно оцінювати стан злочинності. Не менш важливим у зв'язку із цим є висновок, щодо специфіки кримінологічної інформації як своєрідного виду соціальної інформації. Зокрема, на думку В.В. Голіної, кримінологічна інформація стосовно спеці-

ально-кримінологічного запобігання є сукупністю осмислених і пристосованих для потреб її суб'єктів відомостей про кримінологічні об'єкти та ефективність запобіжного впливу. Таке розуміння кримінологічної інформації можна взяти за основу при дослідженні впливу прокуратури та її запобіжних функцій на стан кримінологічної ситуації в Україні [4, с. 54]. Загальновизнаним є також підхід, відповідно до якого кримінологічна інформація – сукупність знань (відомостей), необхідних для характеристики злочинності, її причин, кримінологічного прогнозу, розробки заходів запобігання злочину, оцінки їх ефективності та актів запобігання злочинності. При цьому кримінологічну інформацію умовно поділяють на чотири блоки: а) дані, що характеризують злочинність як масове негативне явище, тобто статистика, що відображає рівень, структуру, динаміку та інші параметри злочинності; б) відомості (знання), що характеризують причини злочинності в цілому та окремих її видів та груп. Сюди входить різна за своїм характером інформація про негативні явища, процеси та окремі обставини, що детермінують злочинність у цілому і вчинення окремих злочинів. Джерелом такої інформації є матеріали кримінальних проваджень, адміністративних та цивільних справ, акти ревізій та інші матеріали контролюючих органів, виступи по радіо й телебаченню про обставини та умови, що сприяли вчиненню конкретних злочинів, матеріали соціологічних та кримінологічних досліджень про рівень свідомості та правосвідомості населення, вплив соціальних явищ на злочинну поведінку та ін.; в) інформація про: діяльність спеціальних органів та підрозділів із виявлення та розслідування злочинів; реалізацію вимог закону про неминучість відповідальності за вчинений злочин; ефективність заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням. Цей блок кримінологічної інформації містить відомості як кількісного, так і якісного характеру; г) методичні рекомендації та практичні посібники із запобігання злочинам, інформаційні листи, статті та інші публікації про досвід боротьби зі злочинністю та запобігання злочинам тощо. Значення цього виду кримінологічної інформації полягає в тому, що вона сприяє підвищенню професійного

рівня працівників правоохоронних органів, завданням яких є боротьба зі злочинністю та запобігання злочинам [5, с. 87].

Під час дослідження виявилось, що кожний блок кримінологічної інформації має своє призначення. Водночас усі її блоки тісно «співпрацюють» між собою, сприяючи досягненню цілей і завдань, поставлених перед прокурором із запобігання злочинам. При цьому за змістом та джерелами походження науковці поділяють кримінологічну інформацію на два види: 1) інформація у вигляді теоретичних положень, висновків, узагальнень, рекомендацій як стосовно об'єктів попереджувальної діяльності, так і щодо ефективних форм та методів запобіжної роботи; 2) інформація, одержана безпосередньо під час запобіжної роботи, здійснення інших напрямів діяльності прокуратури, отримання відомостей різних державних органів про реальний стан кримінологічних об'єктів [6, с. 174]. На думку М.І. Зиріна, природа відображуваних явищ та процесів є основною структурною характеристикою інформації, що необхідна для ефективного функціонування системи запобігання [7]. За цією ознакою можна виділити три основні складові: а) інформація про стан об'єктів запобігання злочинам; б) інформація про соціальні умови запобіжної діяльності; в) інформація про стан суб'єктів запобігання злочинам.

Запропонована класифікація є оптимальною і цілком може бути використана в аналізі кримінологічної ситуації в країні органами прокуратури.

Аналіз кримінологічної літератури виявив, що у ній приділяється чимала увага питанням вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення запобіжної діяльності. Крім цього виявлено, що існує певна подібність у поглядах вчених стосовно інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів прокуратури та інших правоохоронних структур. Так, завдання з виявлення причин та умов, що сприяють проявам злочинності, а також осіб – потенційних учасників злочинних формувань, з'ясування процесів та тенденцій, що відбуваються в злочинному середовищі, постають як перед органами прокуратури, так і перед органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД). Однак, на відміну від органів, що здійснюють

ОРД, органи прокуратури переважно мають справу з інформацією, що зафіксована в документах [8, с. 175]. Як у зв'язку з цим зауважив В.А. Зубчук, у літературі визначені вимоги до аналітичної роботи, які полягають у достовірності та повноті інформації, що використовується, її всебічності, системності та плановості, комплексному використанні методів аналізу, до яких слід додати своєчасність, обґрунтованість, достатність, конкретність, доцільність. Характеризуючи своєчасність аналітичної роботи, необхідно зазначити, що аналітичні дії, як правило, мають передувати прийняттю й реалізації управлінського рішення. Головним є те, що аналіз ситуації, явища чи події повинен забезпечити раціональність відповідних дій. Обґрунтованість аналітичної роботи полягає в обумовленні необхідності проведення саме конкретного виду аналітичного дослідження, добору конкретних методик його здійснення, визначення часових і кількісних параметрів аналітичного матеріалу. Передбачається також визначення критеріїв (мірила) оцінки явища чи процесу, що вивчається. Обґрунтованість – це те, що робить аналітичну роботу саме такою, а не безсистемними діями, позбавленими логічного зв'язку. Достатність аналітичної роботи є кількісним ступенем аналітичних заходів і їх результатів, необхідних для вивчення об'єкта дослідження, позаяк недостатність аналітичних дій призводить до неповного знання про об'єкт, а їх надлишковість зумовлює непотрібні затрати матеріальних і людських ресурсів. Конкретність аналітичної роботи – це чітке визначення необхідних аналітичних методів і дій, а також програмування (визначення) кінцевого результату дослідження. Саме конкретність дозволяє із самого початку чітко запрограмувати аналітичну діяльність, особливо у сфері з напрацьованою системою методик, і уникнути роботи за принципом «спроб і помилок». Не менш важлива доцільність аналітичної роботи, яка є невід'ємною вимогою й полягає у співставленні майбутнього аналітичного результату й управлінського рішення. Саме доцільність дозволяє забезпечити формулу: дослідження повинне бути корисним для практичної діяльності, а не здійснюватися саме для себе [9, с. 104–106].

Таким чином, варто констатувати, що інформаційно-аналітична робота є одним із напрямів реалізації кримінологічної функції прокуратури та найважливішим засобом виховної роботи прокуратури спеціально-кримінологічного призначення. Більше того, кримінологічна поінформованість ставить за мету поширення серед населення відомостей про злочинність, її стан на окремих територіях, причини та умови вчинення злочинів, особу злочинця, засоби вчинення злочинів, заходи запобігання злочинам тощо. Саме тому інформаційне забезпечення прокурорського нагляду має розцінюватися як елемент наглядової діяльності, спрямованої на виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють, оскільки в процесі цієї діяльності використовується таке повноваження прокурора, як витребування у контролюючих органів та їхніх посадових осіб відповідних документів, матеріалів, статистичних та інших відомостей. Проте ця робота має підготовчий характер, оскільки не пов'язана безпосередньо з проведенням перевірок законності правових актів і перевірок виконання на конкретних об'єктах. Як показує практика, ця інформація використовується прокурором для планування наглядових заходів. При цьому робота органів прокуратури стосовно впливу на кримінологічну ситуацію вважається логічно продовженою та практично доцільною лише тоді, коли за результатами інформаційно-аналітичного аналізу розробляються заходи запобігання злочинам. Якщо цього не відбувається, аналітична робота не має сенсу. При цьому під розробкою таких заходів розуміється робота, яка пов'язана з формуванням цілей і завдань у сфері запобігання злочинам, підбором засобів і форм досягнення затверджених планів і програм.

Тому слід визнати, що відносно самостійним елементом розробки заходів запобігання злочинам є кримінологічне планування, що здійснюється в масштабі держави, на рівні регіонів і місцевому рівні. Підставою для такого висновку є те, що кримінологічне планування, з одного боку, є засобом доведення профілактичних цілей і завдань до безпосередніх виконавців, а з іншого боку – містить у собі всі основні елементи правового акта державного управління (саме тому комплексні цільові програми профілактик

правопорушень називаються державними). Необхідність планування запобіжної діяльності прокуратури пояснюється тим, що усунення багатьох причин злочинів та умов, які сприяють їх вчиненню, вимагає комплексних та системних заходів щодо їх усунення. Виконати цю вимогу можливо лише за наявності плану, який чітко визначає мету та завдання здійснюваних прокуратурою запобіжних заходів, характер цих заходів, місце й час їх здійснення, виконавця кожного з них [10].

Розглядаючи планування як завчасно створену систему заходів, що передбачає певну послідовність, порядок, строки виконання, виконавців та заходи забезпечення передбачених дій, М.А. Кирилов [11] вважає, що під кримінологічним плануванням слід розуміти науково обґрунтоване визначення цілей та завдань у сфері боротьби зі злочинністю, напрямів, шляхів вирішення цих завдань, їхнього нормативного, інформаційного, організаційного, методичного, ресурсного забезпечення на певний період. З таким підходом можна повністю погодитися, враховуючи, що метою запобігання злочинам у сучасних умовах є стабілізація злочинності, а також зниження її рівня в цілому за окремими видами та групами злочинів. Оскільки злочинність є багатофакторним явищем, то складному комплексу криміногенних чинників, що її зумовлюють, слід протиставити науково обґрунтований комплекс економічних, політичних, організаційно-управлінських, соціально-психологічних заходів, спрямованих на послаблення чи нейтралізацію цих чинників. При цьому науковий підхід до планування полягає в тому, що він дозволяє здійснити запобіжну діяльність не стихійно, від випадку до випадку, а цілеспрямовано, систематично, на основі науково обґрунтованих відомостей про злочинність та інші чинники, що її зумовлюють. Важливим у цьому контексті є інший висновок, а саме: в основі правильного планування запобіжної діяльності, що здійснюється державою, має бути точна інформація щодо злочинності та процесів, що впливають на неї, а також про динаміку та результативність заходів, ужитих раніше.

У зв'язку з цим не викликає заперечень позиція О.М. Литвака, який вважає, що передумовами кримінологічного плануван-

ня є: а) знання закономірностей розвитку суспільства, вивчення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, знання тенденцій, притаманних економічним та соціальним явищам; б) конкретне вивчення економічних, побутових, культурних та інших особливостей життя тієї чи іншої території; в) аналіз очікуваних змін рівня життя населення, демографічних показників (народжуваність, смертність, міграція, зайнятість та ін.) [12]. Крім цього, науковцями доведено, що планування роботи тісно пов'язане з інформаційно-аналітичною роботою. Аналіз інформації завжди передуює плануванню, а саме: інформація є джерелом об'єктивних і всебічних відомостей про стан законності, дає змогу визначити ефективність здійснення прокурорських повноважень, виявити тенденції розвитку правопорушень [13].

Виходячи з цього, можна однозначно стверджувати, що плануванню притаманні прогностичні функції, які дозволяють використовувати аналітичну інформацію, впливати на розвиток процесів, передбачати і вживати відповідних заходів щодо зміцнення законності. Водночас не можна погодитись у цьому контексті з Мірошніченком С.С., адже функція прогнозування лише частково характерна для органів прокуратури в питанні впливу на кримінологічну ситуацію в державі, оскільки ця функція більше притаманна науково-дослідним установам, а не практичним підрозділам.

Такий висновок, зокрема, впливає зі змісту терміна «планування в органах прокуратури», під яким у науці розуміють управлінську функцію діяльності, спрямовану на впорядкування виконання обов'язків серед оперативних працівників, підвищення відповідальності кожного з них за результативність діяльності. Недоліки в плануванні, як правило, спричиняють незадовільну якість прокурорських перевірок та інших заходів, низьку результативність, нераціональне використання інтелектуального потенціалу прокуратури [14, с. 41]. Говорячи про участь прокурорських працівників у зазначеному плануванні, варто мати на увазі, що прокурор бере участь у плануванні, виконуючи одночасно дві ролі: з одного боку, він є охоронцем законності, а з іншого – кримінологом. При цьому він повинен керуватися принципами (заса-

дами) та вимогами, розробленими наукою прокурорського нагляду та кримінологією. Основні з них: законність, об'єктивність і наукова обґрунтованість, конкретність і цілеспрямованість, безперервність та ін.

Відповідно до принципу законності планувати необхідно тільки такі заходи, законність яких не викликає сумнівів, а вторгнення у сферу прав і свобод особи з метою запобігання правопорушенням, застосування контролю й санкцій повинне плануватися і реалізовуватися в суворій відповідності до закону. Принципи об'єктивності й наукової обґрунтованості в цьому випадку дозволяють аналіз планованих заходів та їх узгодження зі складною оперативною обстановкою, реальними і прогнозованими умовами соціально-економічного розвитку, взаємозв'язком цілей, ресурсів, сил і засобів. Принципи конкретності й цілеспрямованості також вимагають планування запобіжних заходів, виходячи не із загальних декларацій, а з точного знання особливостей об'єктів запобігання злочинам. Принципи спадковості, безперервності й контрольованості в плануванні означають, що при розробці планів потрібно враховувати попередній досвід планування, допустимість корегування планів під час їхнього виконання, а також можливість перевірки виконання планових заходів.

Висновки і пропозиції. Здійснюючи планування на вищезазначених принципах, потрібно враховувати низку обставин, а саме: 1) самостійність кожного з принципів відносна; 2) кожний із принципів повинен реалізовуватися з урахуванням інших, оскільки їхній ізольований розгляд можливий тільки теоретично; 3) взаємозумовленість і взаємопроникнення принципів на практиці є безспірною та очевидною.

Список використаної літератури:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. Долежан В.В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В.В. Долежан // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.
3. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : на-

- каз Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12027.html
4. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): [навч. посіб.] / В.В. Голіна – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
 5. Джу́жа О.М. Аналіз загальнодержавних комплексних заходів запобігання злочинам в Україні / О.М. Джу́жа, Ю.Ю. Орлов // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід : зб. наук. праць. – К. : Київ. нац ун-т внутр. справ, 2006. – 136 с. – С. 14–26.
 6. Закон України «Про прокуратуру» : [наук.-практ. комент.]. – [у 3 кн.; Кн. 1 / за заг. ред. О.М. Литвака. – К. : Алерта, 2013. – 336 с.
 7. Профилактика преступлений : [учеб. пособие] / М.И. Зырин, В.В. Романов. – Мн. : изд-во «Университетское», 1986. – 287 с.
 8. Мірошніченко С.С. Головні напрямки діяльності органів прокуратури України з попередження організованої злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.С. Мірошніченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.
 9. Зубчук В.А. Теоретичні основи організації аналітичної роботи в органах внутрішніх справ / В.А. Зубчук // Вісник університету внутрішніх справ. – 2011. – Вип. 10. – С. 103–107.
 10. Корнякова Т.В. Кримінологічна функція органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т.В. Корнякова // Право України. – 2011. – № 1. – С. 231–233.
 11. Кириллов М.А. Прогнозирование преступности : [лекция] / под ред. Г.А. Аванесова – М. : ЮИ МВД России, 2000. – 25 с.
 12. Литвинов О.М. Поняття і класифікація причин та умов, що сприяють вчиненню злочину / О.М. Литвинов // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 323–327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08lomsnz.pdf>.
 13. Мірошніченко С.С. Головні напрямки діяльності органів прокуратури України з попередження організованої злочинності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С.С. Мірошніченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007 – 21 с.
 14. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : [метод. посіб.] / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2006. – 352 с.

Новосад Ю. А. О некоторых вопросах ресурсного обеспечения деятельности прокуратуры как субъекта предупреждения преступлений

В статье осуществлен анализ потенциальных возможностей прокуратуры в системе субъектов предупредительной деятельности, в том числе рассмотрены вопросы ее ресурсного обеспечения в этом направлении, а также установлены основные проблемы реализации указанными государственными органами данной задачи и сформулированы научно обоснованные пути их решения.

Ключевые слова: ресурсы, обеспечение, прокуратура, деятельность, предупреждение, преступление, субъект.

Novosad Y. On some issues of the resource support of activity of the Prosecutor's office as the subject of crime prevention

The article analyzes the potential prosecution system of preventive activities, including the issues concerning its resource support in this direction, and establishes the basic problems of implementation of the state authority and tasks formulated scientifically based ways of their decision on the merits.

Key words: resources, software, prosecutor's office, activity, prevention, crime, subject.

.....

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

.....

УДК 340.6

Г. А. Білецька

кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВО-МЕДИЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ВІКУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття присвячена актуальним питанням щодо проведення судово-медичної експертизи встановлення віку живої людини та трупа. Критично проаналізовані відомості різних авторів з цього питання, практичний досвід та існуючі наукові погляди та зроблено висновок про особливості цього виду експертизи на сучасному етапі.

Ключові слова: судово-медична експертиза, вік, неповнолітні, труп.

Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) встановлення віку є обов'язковим у випадках, коли він має значення, а відповідні документи відсутні [1].

Указаний вид експертизи призначається у тих випадках, коли документи, в яких зафіксована дата народження (паспорт, свідоцтво про народження) втрачені за якихось причин: під час війни, стихійного лиха, раптового переселення з місця постійного проживання. У певних випадках такі документи приховують навмисно, щоб уникнути кримінальної відповідальності підлітків, служби у Збройних силах, при ідентифікації особистості; іноді виникає необхідність встановлення віку в цивільних справах: при підміні дітей, визначенні шлюбного віку або віку осіб, які приймаються на роботу, залучаються до трудової повинності, а також у випадках встановлення повноліття, призначення та виплати державних пенсій.

Вік – це період у розвитку біологічної особи (людини, тварини та ін.), що ха-

рактеризується певними анатомічними і фізіологічними змінами в процесі еволюції й інволюції (зворотного розвитку фізіологічних властивостей організму).

Вік людини може бути встановлений за будовою (морфологією), іноді за функціональними особливостями органів і тканин людини. Вік, який визначається таким чином, називають анатомо-фізіологічним. Цей вік відображає розвиток органів і тканин тіла людини, що відбувся з моменту зачаття до моменту дослідження. У правоохоронній діяльності використовується так званий хронологічний (паспортний) вік. Останній свідчить про кількість років, що минули з моменту народження людини [2].

У житті людини розрізняють пренатальний (до народження) і постнатальний періоди. У постнатальному періоді виділяють хронологічний (паспортний) вік і анатомо-фізіологічний (морфологічний) вік. У морфологічному віці розрізняють такі періоди: дитинства – від народження до 14 років, молодий вік – від 15 до 24 років, зрілий – від 25 до 44 років, середній – від 45 до 59 років, літній – від 60 до 74 років, старечий – понад 75 років і довгожителів – понад 90 років. В основу рубрикації

морфологічного віку покладені антропометричні, антропометричні й інволютивні зміни [3, с. 930].

Вікові зміни тіла у людей відбуваються неоднаково. Одні розвиваються швидше, інші повільніше, старіння також відбувається в різні терміни. На показники анатомо-фізіологічного віку впливають і патологічні процеси. Це обумовлює відмінності паспортного і анатомо-фізіологічного віку та впливає на результати судово-медичного визначення віку. Для того, щоб уникнути впливу окремих факторів, що спотворюють результати визначення анатомо-фізіологічного віку, досліджують окремі характеристики різних органів і тканин.

У правовому сенсі під віком розуміється встановлений законом період (число років) життя фізичної особи від моменту народження до якогось певного терміну, який визначає його права, обов'язки та відповідальність. У віковому плані розрізняють повнолітніх і неповнолітніх. Серед неповнолітніх виділяють ще й малолітніх. Повнолітні – це особи, які досягли 18-річного віку, коли вони набувають своїми діями права і створюють для себе обов'язки, тобто коли настає повна дієздатність [4]. У цьому віці особи, що закінчили школу та не навчаються на денному відділенні вищих навчальних закладів, підлягають призову в армію. Шлюбний вік в Україні у чоловіків збігається з повноліттям. У жінок шлюбний вік настає в 17 років [4]. Неповнолітні особи – це ті, які не досягли 18-річного віку. Малолітні – це неповнолітні, які не досягли 14-річного віку. Особи, які досягли 14-річного віку, підлягають кримінальній відповідальності у деяких випадках, передбачених ч. 2 ст. 22 Кримінального кодексу України (далі – КК України), у той час як малолітні не можуть бути суб'єктом злочинів [6]. Коли в правовій практиці виникає необхідність залучення неповнолітніх до кримінальної відповідальності, призначається судово-медична експертиза. Але потрібно зазначити, що повну цивільну дієздатність (за відсутності психічних захворювань) особа набуває з 18 років.

За відсутності документа, де вказаний вік, вік, з якого починається кримінальна відповідальність, встановлює комі-

сійна судово-медична експертиза неповнолітнього. При вивченні комісією року народження вік треба обчислювати з останнього дня цього року. Обмежуючи вік мінімальною та максимальною кількістю років, необхідно виходити з імовірного, за результатами експертизи, мінімального віку підекспертної особи. Вважається, що особа досягла певного віку не в день свого народження, а з наступної доби. Встановлення певного мінімального віку кримінальної відповідальності пов'язане з фізіологічним процесом формування здатності особи в міру її зростання усвідомлювати свої дії та керувати ними, розуміючи після досягнення певного віку характер або суспільну небезпеку вчиненого діяння та його наслідки.

Зростання і розвиток організму, змужнілість і старіння – біологічні процеси, які за загальних вікових закономірностей мають і значні індивідуальні відмінності (фізично й розумово недорозвинені діти, що виглядають молодшими за своїх ровесників, рано постаріли з різних причин, у 40–45 років, і, навпаки, дуже молоджаві особи у 60–65 років: природно або внаслідок косметологічних, хірургічних чи фізіотерапевтичних втручань).

На сьогодні судово-медична експертиза віку найчастіше проводиться під час судово-медичної експертизи трупа невідомої особи, розчленованого або скелетованого трупа і дещо рідше – у випадках втрати або відсутності документів у зв'язку з їх знищенням або втратою; явної невідповідності віку за паспортом фізичному розвитку; приховування та зміни фактичного віку підозрюваними (при порушенні кримінальних справ) або потерпілими 14–16–18 років [3, с. 931]. Встановлення віку живих осіб відрізняється від такого дослідження стосовно мертвого тіла та його частин. На живій людині не може бути застосована низка методів, які вимагають порушення тканин тіла.

Експертизу встановлення віку, як правило, проводять у трьох напрямках: встановлюють вік на вигляд, визначають його за допомогою клінічного та стоматологічного обстеження, а також лабораторних методів дослідження як живих осіб, так і трупів.

Визначення віку базується на зміні зовнішніх (антропометричних) анатомічних ознак органів і тканин, фізіологічних змінах функцій, термінах появи та ступеня зношеності зубів, вторинних статевих ознаках, стані шкіри, нігтів, антропометричних і рентгенологічних показниках. Встановлення віку за антропометричними ознаками ненадійне через їх нестабільність, варіативність появи та розвитку, що залежать від кліматичної зони проживання, від національності, спадковості, умов життя, перенесених гострих та наявності хронічних захворювань, порушення гормональної функції, фізичних навантажень, професії, індивідуальних (фізіологічних і патологічних) і біологічних особливостей організму, соціальних умов. У зв'язку з цим кожна ознака має відносну доказову цінність, а тому вік необхідно визначати за сукупністю всіх ознак. Основними факторами, за якими судово-медичні експерти встановлюють вік, є:

- 1) антропометричні показники;
- 2) стан шкіри;
- 3) ступінь розвитку вторинних статевих ознак;
- 4) кількість зубів, їх стан та зміна;
- 5) закріплення зон епіфізарного росту кісток.

Антропометричні характеристики (зріст, маса, окружність грудної клітки, голови, плеча, гомілки) мають значення тільки у період росту й розвитку організму. Організм людини розвивається в середньому до 18–25 років. Від 25 до 40 років наростають явища зрілості, від 40 до 60 років – сліди в'янення організму, а після 60 – старості.

До закінчення періоду статевого дозрівання рік від року збільшуються зріст, вага, розміри голови, тулуба, таза у дівчаток, зовнішніх статевих органів, відбуваються фізіологічні зміни в організмі, з'являються вторинні статеві ознаки, змінюються зуби, формується скелет.

Так, довжина тіла новонародженої дитини близько 48–53 см, у п'ять років вона вже приблизно 100 см, у 14–15 років – 150 см. У дівчаток зростання тіла закінчується до 18 років, у юнаків – до 25. Найбільше значення у визначенні віку має зростання тіла протягом першого року жит-

тя, менше – до закінчення статевого дозрівання і не має практичного значення після закінчення статевого дозрівання, коли ріст тіла припиняється. Зріст може значно коливатися залежно від умов життя та харчування, спадковості, фізичних вправ і т. д. Зріст зазнає певних змін залежно від часу доби, збільшуючись вранці на 1–2 см при вимірюванні в положенні лежачи, що пояснюється витонченням міжхребцевих дисків і зменшенням опуклості зводу стопи наприкінці дня внаслідок ходи.

Маса тіла дитини при народженні приблизно від трьох до чотирьох кілограмів, через півроку вона подвоюється, а наприкінці першого року життя потроюється. Наразі в зв'язку з акселерацією зріст та маса тіла можуть збільшуватися, про що необхідно пам'ятати, визначаючи вік.

У дитинстві шкіра дуже еластична, з високим тургором тканин; але вже у молодому віці еластичність шкіри зменшується, тому в 18–20 років з'являються перші зморшки на обличчі (лобні та носогубні); у 25 років – у зовнішніх кутках очей; спереду від козелка – після 30 років; на шиї – у 35 років, на мочці вуха – у 50 років [7, с. 277]. Після 50 років зморшки з'являються на кистях рук. Після 55 років на тильних поверхнях долонь і обличчі з'являються пігментовані ділянки шкіри. Шкіра в похилому віці настільки втрачає еластичність, що коли вона штучно зібрана у зморшки, то довго не розправляється. Зморшки на шкірі з часом набувають більшої глибини. Шкіра за забарвленням в кожному віці різна: у юнацькому віці вона світло-рожева, з 30 років починає з'являтися жовтизна, в 40–45 років колір шкіри стає жовтуватим, а після 50 років – набуває сірувато-землистого відтінку. З віком шкіра потовщується, головним чином, за рахунок збільшення колагенових волокон, кількість яких зменшується лише при старечій атрофії органів. На виразність зморшок і складок шкіри впливає багато факторів. Наприклад, у повних людей складки і зморшки виражені слабше. Впливають і фактори зовнішнього середовища, наприклад, тривала і постійна робота на відкритому повітрі прискорює утворення зморшок і складок на обличчі. На зазначені вікові зміни впливають шкірні та за-

гальні захворювання. Тому в результаті дослідження експерт повинен враховувати фактори, що прискорюють або сповільнюють вікові зміни, і вносити корективи.

Від 12 до 15 років з'являється незначна лупа в волоссі, сальність шкіри носа. Від 16 до 20 років лупа в волоссі більш рясна, а на обличчі (лоб, щоки, ніс, підборіддя) шкіра лисніє, на ній видно вугрі, гнійники, синювато-коричневі плями (сліди прищів). Луцення шкіри починається після 40 років, а з 50 років стає помітною її сухість. З 50–55 років пігментація і зроговіння епідермісу стають більш вираженими. Блиск нігтів слабшає після 40 років, а щільність їх зростає.

Посивіння й облісіння зазвичай пов'язане з віком. Посивіння починається з 35–40 років, як правило, зі скронь і щік, рідко – з бороди. Пізніше сивіє волосся голови і бороди, ще пізніше – вусів, брів і прихованих областей тіла. На тулубі та лобку посивіння починається близько 50 років і продовжується до 60–65 років. Передчасне посивіння настає іноді при тифі, еклампсії і деяких шкірних захворюваннях. Облісіння починається після 40–45 років, волосся рідшає, іноді облісіння може початися і раніше, але часто фіксується відсутність облісіння в 60 років і пізніше. Облісіння зазвичай пов'язане з індивідуальними особливостями організму, впливами зовнішнього середовища, способом життя, харчуванням, кліматичними умовами, умовами праці та побуту, різними захворюваннями шкіри (себорея, парша).

Ступінь розвитку вторинних статевих органів набуває значення у старшому шкільному й молодому віці. У 11–13 років у дівчаток зазвичай з'являється оволосіння на лобку і в пахвах. У цей же період починається формування молочних залоз і менструації. До 18 років, як правило, статеве дозрівання повністю закінчується. У хлопчиків статеве дозрівання настає дещо пізніше. Оволосіння лобка і пахових впадин – у 13–16 років. У 15–16 років починається збільшення статевих органів, з'являються полюції, грубішає голос. У 17 років починає рости волосся на підборідді, а з 18 – на щоках.

Дослідженню зубів з метою визначення віку була присвячена робота Г.І. Вільга

(1903) «Про зуби в судово-медичній практиці», в якій він зазначає, що з достатньою точністю вік визначити можна з 6 тижнів утробного життя і до 20 років після народження. Стан зубів – досить важлива ознака для визначення віку. Перші молочні зуби з'являються у піврічному віці, а до кінця першого року життя їх вже шість-вісім; до кінця другого року виростають всі молочні зуби – 20. Як правило, з семирічного віку молочні зуби починають замінюватись на постійні, і в віці 12 років їх кількість складає 24, а до 14 років виростають великі (другі) корінні зуби, при цьому загальне число зубів досягає 28. З 16–18 до 24–30 років, іноді пізніше, з'являються «зуби мудрості» – треті великі корінні зуби, і загальна кількість зубів збільшується до 32. Іноді вони можуть не з'являтися взагалі. У дитинстві на різцях є дрібні горбочки, які стираються після двадцяти років, а до 30 років стираються й горби жувальних поверхонь корінних зубів. Стирання різців з появою плям дентину – в 35 років. Стертість зубів до появи дентину корінних зубів – 40 років. Стертість різців на 1/3 і стирання корінних зубів до коричневого дентину – 45 років. Зношеність різців і корінних зубів майже наполовину з відкриттям каналів і випадінням багатьох корінних зубів спостерігається у 50-річному віці. Визначаючи вік за ступенем зношеності зубів, необхідно пам'ятати, що це залежить від характеру їжі, професії, догляду за зубами, місцевості, способу переживання, штучної обробки їжі і загального стану здоров'я. Руйнування і випадіння зубів обумовлено не стільки віком, скільки індивідуальними особливостями, життєвими умовами, шкідливими факторами професії, про що необхідно пам'ятати, визначаючи вік [3, с. 933].

Формування черепа людини в основному закінчується до 17–18 років. До цього віку складаються пропорції голови дорослої людини. Потім з віком відбуваються великі зміни. Наприклад, очні щілини стають вузькими, посадка очей поглиблюється, значно збільшуються мішки під очима, в результаті стирання і випадіння зубів відбуваються зміни в області рота і нижньої частини обличчя.

Вікові зміни кісток відіграють велику роль у визначенні віку живих осіб, але ще більше значення вони мають при встановленні віку загиблої людини. Зокрема, у віці від 3 до 20–22 років відбувається активне формування кісткового скелета, окостеніння хрящових ділянок кісток. Ядра окостеніння і місця окостеніння на ділянках з'єднання частин кістки визначаються рентгенологічно. У дітей відбувається інтенсивне зростання всього тіла в цілому і окремих його частин. Тому вимірювання зросту і маси дитини дозволяють вирішувати питання віку. При дослідженні кісток скелета дитини може бути встановлений зріст, а за ним – вік. Однак необхідно враховувати стать дитини. Хороші результати дають вимірювання голови дітей (поздовжній, поперечний). Аналогічні параметри вимірюються й на трупі. У всіх вікових групах при вивченні черепа враховують ступінь заростання швів [2].

Дуже важливе значення для визначення віку мають ядра окостеніння кісток кисті і синостози (з'єднання кісток за допомогою кісткової тканини) кісток кінцівок. Для зменшення рентгенівського опромінення організму рекомендується робити дослідження кисті і дистального кінця передпліччя, користуючись для оцінки таблицями В.І. Пашкової, С.А. Бурова (1980 р.) [8]. У похилому і старечому віці рентгенографія кісток скелета дає можливість виявити явища остеопорозу.

За останні 20–30 років підвищилася якість умов життя і харчування, значно збільшився зріст молодих людей, покращився їх фізичний розвиток, прискорилося статеве дозрівання, окостеніння скелета. У зв'язку з цим зростання скорочується на 1–2 роки і припиняється у дівчат в 16–18 років, а в юнаків – у 18–19 років. У результаті цього до таблиць для визначення віку, що були складені в минулому столітті, необхідно ставитися критично.

Особливості анатомічного і фізіологічного розвитку людей в різних вікових періодах дають можливість встановлювати анатомо-фізіологічний вік з різним ступенем точності. Тому відхилення від дійсного віку в той чи інший період може становити: у перші 10 днів життя – 1–2 дня, до одного року життя – 1–1,5 місяця,

у підлітків (1217) – 2–3 роки; у молодому віці – 5–6 років; від 35 до 50 років помилка може становити 7–10 років, а в 60–70 – навіть 10–15 років, тобто експертиза може визначити вік людини з точністю до 20% [2].

З лабораторних методів визначення віку широко використовується рентгенологічне дослідження як живих осіб, так і трупів. Крім того, у випадках експертизи трупа застосовують остеоскопію, остеометрію, спектральні методи дослідження.

Точніші ознаки віку дають зміни, що спостерігаються під час формування скелета. У новонародженої дитини скелет складається з окремих кісток.

З'єднання окремих кісток відбувається у більшості людей упродовж перших 25 років життя. До цього часу закінчується формування скелета.

Перетворення хрящової тканини в кісткову починається в окремих кістках з острівців окостеніння, злиття між собою окремих частин кісток, синостоз (між діафізами й епіфізами), зрощення частин окремих кісток, що більш-менш відповідає певному віку. Тому формування скелета дає найбільш точні ознаки для визначення віку, що встановлюються за допомогою рентгенологічного дослідження.

У віці до трьох років беруть до уваги рентгенологічно виявлені ступінь диференціації кісткового скелета, появу ядер окостеніння, заростання джерельця. У віці від 3 до 20–21 року, коли ще не завершилося формування скелета, виявляють ядро окостеніння, появу синостоз, заростання швів склепіння та основи черепа.

Найчастіше як живим особам, так і трупам для визначення кісткового віку виробляють рентгенографію кисті і дистального відділу передпліччя, а також дистального відділу гомілки, стопи і проксимального відділу стегна.

Встановлюючи вік, необхідно враховувати такі ендокринні порушення, як гіпогеніталізм, що уповільнює темп окостеніння, коли помилка в бік заниження віку може досягти 10 років, гіпертиреозидизм та адіпозогенітальна дистрофія, що прискорюють темп окостеніння, а це може привести до помилки завищення віку на чотири–п'ять років. Прискорений темп старіння кістко-

вої системи спостерігається у хворих на загальні соматичні захворювання (атеросклероз, гіпертонічна хвороба).

Таким чином, встановлення віку належить до складних видів експертизи і вимагає проведення цілого комплексу клініко-лабораторних та інструментальних досліджень на сучасному етапі. З цієї причини рекомендується проводити її за допомогою комісії в складі рентгенолога, ендокринолога, терапевта, психоневролога, генетика, педіатра та інших необхідних спеціалістів під головуванням судово-медичного експерта в умовах бюро судово-медичної експертизи. Внаслідок збільшення зросту молодих людей, прискорення їх фізичного розвитку та статевого дозрівання, окостеніння скелета та за рахунок цього скорочення зростання на один-два роки у дівчат і юнаків на сучасному етапі, до використання таблиць для визначення віку, що складені в минулому столітті, необхідно ставитися критично або напрацьовувати нові. Сукупність використаних методів дослідження визначає ступінь достовірності висновків судово-медичної експертизи встановлення віку.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
2. Величко Н.Н. Основы судебной медицины и судебной психиатрии : [учебник] / Н.Н. Величко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://refdb.ru/look/1981320-pall.html>.
3. Тагаев Н.Н. Судебная медицина: [учебник] / Под общ. ред. проф. А.М. Бандурки. – Х. : Факт, 2003. – 1253 с.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
5. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – С. 135.
6. Кримінальний Кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – ст. ст. 121, 131, 409.
7. Пашинян Г.А. Судебная медицина в схемах и рисунках: учебное пособие / Г.А. Пашинян, П.О. Ромодановский // М. : ГЭОТАР-Медиа, 2006. – 336 с.
8. Судово-медична експертиза встановлення віку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://5fan.ru/wievjeb.php?id=92137>.

Белецкая А. А. Особенности проведения судебно-медицинской экспертизы по установлению возраста на современном этапе

Статья посвящена актуальным вопросам проведения судебно-медицинской экспертизы по установлению возраста живого человека и трупа. Критически проанализированы данные разных авторов по этому вопросу, практический опыт и существующие научные взгляды и сделан вывод об особенностях этого вида экспертизы на современном этапе.

Ключевые слова: судебно-медицинская экспертиза, возраст, несовершеннолетние, труп.

Biletska G. Features of forensic examination to establish age at the present stage

The article is devoted to topical issues of the forensic examination of a corpse and a living person at age setting. The author critically analyzes the data of different authors on the subject, practical experience and scientific views that exist. The conclusion about the features of this type of examination at this stage are given in the article.

Key words: forensic examination, age, minors corpse.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075

Р. Ю. Гришко

аспірант

Класичного приватного університету

ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено етапи становлення українського самоврядування та сформовано основні моделі місцевої влади. Зображено основні аспекти створення осередків українського самоврядування та підкреслено модель місцевого самоврядування при радянській владі, що поєднувала централізовану форму прийняття та виконання будь-якого рішення. Установлено модель українського місцевого самоврядування, де головною рушійною силою місцевого самоврядування є приклад Європейського союзу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, європейський досвід, місцева громада, місцеві органи влади.

Постановка проблеми. Історія створення місцевого самоврядування в Україні є неоднозначною: за часів радянської влади було створено інструменти впливу місцевої громади, проте ці інструменти мали централізований характер та не сприяли розвитку влади на місцях. Але з часів незалежності української держави відбувається переформатування принципів і традицій вирішення загальнодержавних, регіональних та місцевих питань. Однак постійні зміни у формуванні функціонуючого механізму місцевих органів влади не сприятимуть позитивним змінам, створюючи непривабливі умови для інвестування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування здійснили такі вчені: В. Бабаєв, В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Бобровська, С. Болдирєв, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Грובה, А. Гошко, А. Дегтяр, І. Дробот, С. Єгоричева, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, Ю. Коваль, Н. Коваль, В. Коваль, О. Крюков, В. Куйбіда, О. Коло-

дзяжний, А. Ковальова, В. Колодяжна, М. Лахижа, М. Латинін, О. Лазор, Т. Мамонова, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, О. Марцеляк, М. Петришина, П. Покатаєв, С. Саханенко, А. Ткачук, І. Чипенко.

Але, на нашу думку, ситуація суперечливості та невизначеності подальшого розвитку українського самоврядування, витоки якої лежать в історичній площині, вимагає подальшого дослідження.

Процес створення принципів, підходів та механізмів українського самоврядування досліджений багатьма вченими, але постійні трансформаційні зміни як економічного, так і правового поля вимагають глибшого дослідження основних історичних аспектів становлення українського самоврядування.

Мета статті – аналіз етапів створення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Для вирішення мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити основні аспекти становлення українського самоврядування; 2) зробити порівняльний аналіз форм самоврядування в європейських державах та Україні; 3) сформувати шляхи розвитку україн-

ського самоврядування на тлі європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Історія українського самоврядування розпочинається ще з часів Київської Русі. На кожному етапі становлення українського самоврядування відображаються характерні риси форм правління згідно з потребами населення. Проаналізувавши наукові дослідження історичних перетворень моделей українського самоврядування, треба провести певну межу переходу від однієї форми самоврядування до іншої.

У таблиці 1 відображені етапи становлення самоврядування української держави, до них слід віднести доколоніальну модель, колоніальну модель, реакційно-національну модель, радянську модель, модель українського націоналізму, сучасну українську модель [1; 4; 12].

Становлення українського самоврядування на своєму шляху зустріло багато перепон, але головною була відсутність розуміння, куди рухатися далі. На початку сучасної історії створення українського самоврядування було апробовано різні моделі. Спираючись на наукові дослідження Н. Кондрацької, що описала українську модель сучасного становлення самоврядування та використала аналітичний матеріал таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григор'єв, І. Дробуш, П. Любченко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Серьогіна, О. Фрицький, треба виділити

такі етапи становлення місцевого самоврядування в Україні: модель повновладдя рад (1990–1992), французька модель (1992–1994), англосаксонська модель (1994–1995), іберійська модель (1995–1996), французька модель (1996–дотепер) [2].

На нашу думку, слід глибше охарактеризувати європейські моделі місцевого самоврядування та зазначити ті з них, які були використані під час трансформаційних етапів становлення української державності.

Французька модель: сутність системи полягає в сумісництві органів самоврядування і адміністрації центральної влади. Система є інститутом префектів, що виконують представницьку функцію виконавчої влади, але місцеве самоврядування наділене всіма можливостями, які надає законодавство.

Англосаксонська модель: первинні суб'єкт – громада, значна автономність місцевих органів влади, певна залежність від вищого законодавчого органу. Регламентація місцевого самоврядування супроводжується нормативно-правовими актами вищих законодавчих органів.

Іберійська модель: сутність системи полягає в обранні населенням головної посадової особи територіально-адміністративного устрою та в обранні ради. Але під впливом історичних процесів була прийнята вертикальна модель влади з

Таблиця 1

Моделі самоврядування української держави

Модель	Форма правління	Характеристика
Доколоніальна	Вертикальна ієрархія прийняття рішення	Центральною владою були князь та бояри, що впливали на рішення місцевої влади. Місцева влада – віче та верв, що були колегіальною владою на місцях та впливали на розмір податку, перерозподіл людських та земельних ресурсів.
Колоніальна	Адміністративно-територіальна вертикаль влади (суто українська модель у цей час не існує)	Українські землі XVII – XVIII ст. у якості колоній належать трьом імперіям. У цей період формуються міські думи, але вони мають суто рекомендаційний характер. Усі рішення залежали від представників царської влади Російської імперії. У Речі Посполитій та Австро-Угорщині реалізувалося магдебурзьке право, тому утворювалися магістрати, що виконували частково самостійну фіскальну політику.
Реакційно-національна	Децентралізація влади (але в результаті війн між елітою ця форма правління не була ефективно використана)	Згідно з конституцією УНР 1917–1918 рр. місцеве самоврядування мало право встановлювати свою фіскальну, економічну та нормативно-правову політику, але через відсутність єдності політичних еліт не було сформовано Українську державу, і Україна ввійшла до складу Радянського Союзу.

урахуванням регіональних особливостей. Адміністративно-територіальний поділ передбачає трирівневий розподіл повноважень [3].

Слід зазначити, що головну роль у французькій моделі відіграє префект, тому

для нашої держави прийняття такої моделі самоврядування є оптимальним варіантом вирішення локальних економічних та політичних проблем. На нашу думку, становлення французької моделі в українських реаліях є запорукою стабільного пе-

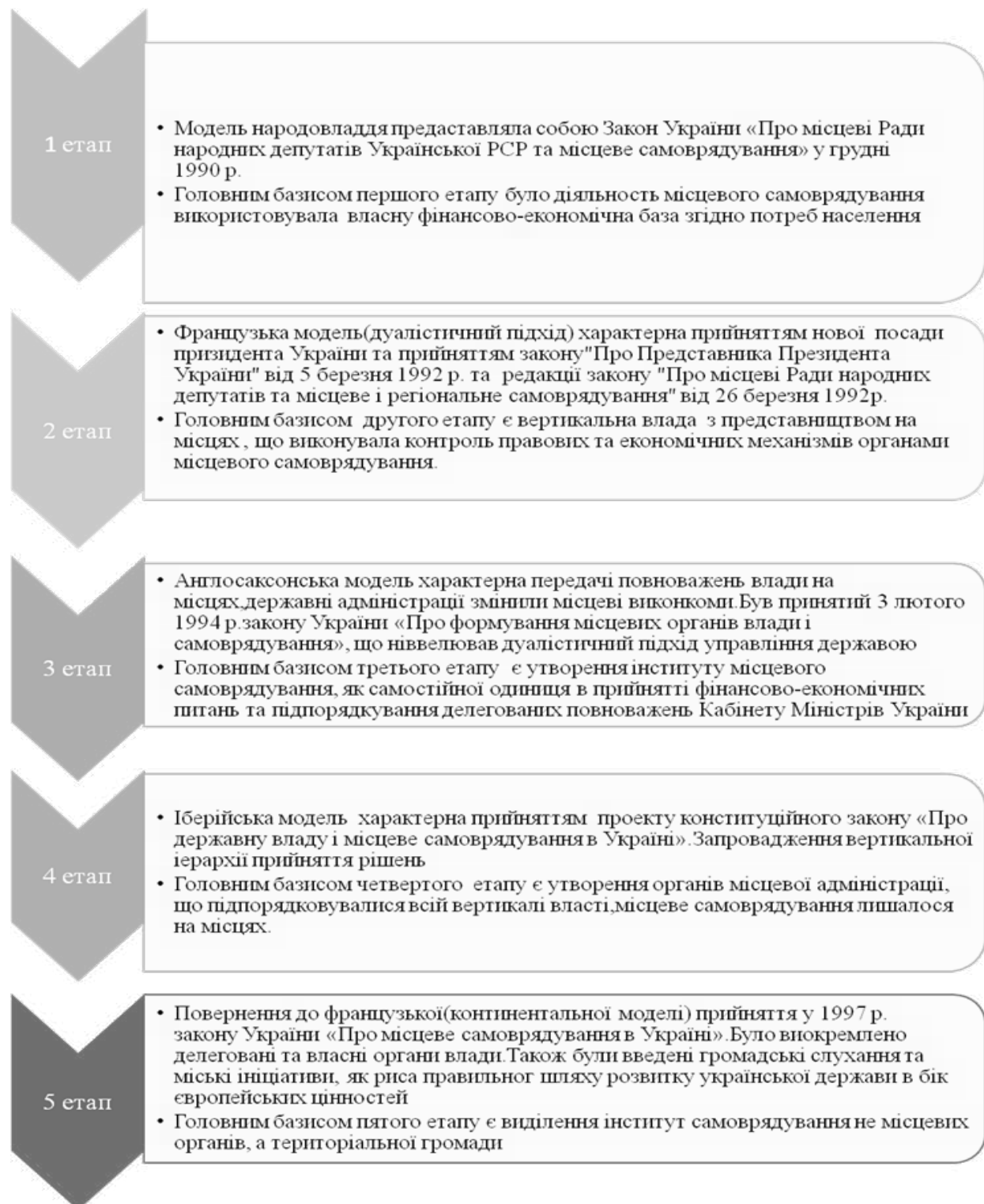


Рис. 1. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні

реходу від радянської моделі псевдонародовладдя до ефективної моделі місцевого самоврядування з дотриманням правового поля, що контролюється префектом – представником центральної влади.

Якщо порівняти інтеграцію французької моделі в українські реалії, то вона зазнає певних змін, наприклад:

- в Україні префект буде відповідальним за дотримання законодавчих нормативно-правових актів, законів та Конституції України, буде координувати діяльність представництв центральних органів, виконання державної програми, а також забезпечувати функціонування представництв державних органів і подавати до суду, призупиняючи рішення місцевих рад;

- у Франції префект має більший інструментарій впливу на місцевий та регіональний рівень, має делеговані повноваження від центральної влади підписувати різні угоди, контролювати діяльність не тільки місцевих органів, але й центральних, зо-

крема міністерств, також оскаржувати у суді рішення місцевих влад, але не припиняти їх до прийняття негативного або позитивного рішення суду [11; 13].

Усвідомлюючи європейський вибір України, треба скомпонувати можливі шляхи розвитку українського місцевого самоврядування, спираючись на досвід таких держав, як Польща, Німеччина, Франція, Швейцарія та Швеція, про що буде зазначено у таблиці 2.

Висновки і пропозиції. Провівши дослідження історичних аспектів українського самоврядування та порівняльний аналіз закордонного досвіду впровадження механізмів самоврядування, слід зазначити, що всі економічні та правові механізми українського самоврядування постійно залежали від європейських процесів створення системи самоврядування, починаючи з середніх віків.

Основним аспектом формування українського самоврядування була належність українських земель до складу різних дер-

Таблиця 2

Закордонний досвід місцевого самоврядування

Держава	Шлях розвитку місцевого самоврядування	Інтеграція механізмів європейського самоврядування в Україні
Франція	Контроль місцевого самоврядування на місцях за рахунок президентської ланки влади (інституту префектів) надає повний контроль за виконанням законних рішень, різнорівневі префекти контролюють різні рівні влади.	Використання інституту префектів в Україні можливе, але треба враховувати регіональні особливості, наприклад, місто Київ, або ж регіони зі своїми потребами у вирішенні економіко-політичних питань.
Польща	Інститут воєвод у Польщі відрізняється від інституту префектів. Воєвода має право скасовувати рішення місцевих влад, не чекаючи рішення судді. Спільна риса – проведення загальнонаціональної політики.	На нашу думку, повноваження воєводи щодо прийняття рішень можуть бути застосовані в Україні, особливо в кризові економічні періоди, для швидкого прийняття стабілізаційних мір в економіко-політичній галузі, але з законодавчими обмеженнями.
Німеччина	Повна лібералізація верховної влади на місцях та прийняття місцевим самоврядуванням рішень на рівні загальнодержавних. Фінансова відповідальність забезпечує податкові надходження до місцевого бюджету. Вирішення 80% соціальних, фінансово-економічних та нормативно-правових проблем на місцях.	Можемо запозичити модель прийняття рішень на місцях, як у Німеччині, що дає істотні можливості створити більшу капіталізацію всіх ресурсів місцевої громади.
Швеція	Три моделі місцевого самоврядування: секторальна, функціональна та територіальна модель, що дає автономність у прийнятті фінансових рішень.	Згідно з економічними потребами держави можемо використовувати всі три моделі для того, щоб створити замкнуті повні економічні цикли, які не потребують зовнішніх ресурсів.
Швейцарія	Характерною для Швейцарії є міждуніціальна співпраця, об'єднання громад, більш чіткий розподіл завдань між кантонами та громадами і реформа адміністрування.	Беручи до уваги досвід Швейцарії, можемо використати взаємодію між територіальними громадами для більшого ефекту від економічної та нормативно-правової діяльності місцевого самоврядування.

жав. Але треба зазначити, що децентралізація на українських землях супроводжувалася становленням магдебурзького права. На сучасному етапі Україна у самоврядуванні має один вектор розвитку, що відображає однакову економічну та нормативно-правову складову використання європейського досвіду.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібно:

1) розподілити повноваження між усіма органами влади відповідно до регіональних та місцевих потреб, імплементувати гнучке вирішення нагальних проблем з можливістю знаходити різні шляхи їх оптимального вирішення, перетворюючи ці шляхи на один механізм;

2) створити умови для повноцінного функціонування місцевого самоврядування, зокрема фінансової відповідальності за прийняті рішення, та надати можливість збільшувати свої ресурси; запровадити фіскальні та економічні механізми для збільшення капіталізації діяльності приватних підприємств та фізичних осіб;

3) консолідувати місцеве самоврядування та інститут префектів при прийнятті законодавчих та економічних рішень; проводити консультації між місцевим інститутом префектів та місцевим самоврядуванням з метою забезпечення швидкості прийняття рішень та створення умов відсутності будь-яких нормативно-правових порушень;

4) надати економічну автономію для створення умов інвестиційної привабливості; виявляти секторні можливості розвитку та надавати преференції інвестору для інновацій та збільшення економічного потенціалу сектора;

5) проводити прямий діалог органів місцевого самоврядування та населення; дозволити місцевому населенню впливати на нормативно-правові рішення місцевих органів, створюючи можливість перегляду нормативно-правових рішень, але не їх блокування;

6) запровадити ефективні інструменти децентралізації влади на рівні міст-побратимів із можливістю прийняття нормативно-правових актів щодо їх впровадження та узгодження з інститутом префектів; залучати перевірені методики впроваджен-

ня інструментів місцевого самоврядування, враховуючи негативні та позитивні наслідки, що можуть призвести до інтеграційних змін у місцевому самоврядуванні.

Список використаної літератури:

1. Коваль Ю. Специфіка формування національної моделі місцевого самоврядування в Україні: історичне минуле та сучасні реалії / Ю. Коваль [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://jhpr.donnu.edu.ua/article/view/749>.
2. Кондрацька Н. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / Н. Кондрацька // Право і безпека. – 2015. – С. 11–17.
3. Гладій В. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. УДК 352.07-044. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / В. Гладій ; ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2015. – 238 с.
4. Щербак Н. Особливості діяльності царської адміністрації на правобережжі України в першій половині XIX століття / Н. Щербак, М. Яцишин // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 294–303.
5. Петришина М. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування : на прикладі Франції та Польщі / М. Петришина, О. Колодязний // Науковий журнал «Молодий вчений» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.
6. Грובה В. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині / В. Грובה // Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3. – С. 30–33.
7. Ворона П. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії / П. Ворона, М. Дрогомирецька // Національна академія державного управління при Президентові України. – 2016. – № 1. – С. 111–118.
8. Ковальова А. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ / А. Ковальова, В. Колодязна // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2015_1_6.
9. Чернеженко О. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії / О. Черне-

- женко. // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – № 1. – С. 8–20.
10. Єгоричева С. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України / С. Єгоричева, М. Лахижа // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2016_1_8.
11. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України / Ю. Ганущак, І. Чипенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
12. Марцеляк О. Інститут префекта у Франції як приклад для України / О. Марцеляк. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 35. – С. 113–117.
-

Гришко Р. Ю. История трансформационных преобразований украинской модели самоуправления

В статье определены этапы становления украинского самоуправления и сформированы основные модели власти. Изображены основные аспекты создания центров украинского самоуправления и подчеркнута модель местного самоуправления при советской власти, которая объединяла централизованную форму принятия и выполнения любого решения. Установлена модель украинского местного самоуправления, где главной движущей силой местного самоуправления является пример Европейского союза.

Ключевые слова: местное самоуправление, европейский опыт, местная община, местные органы власти.

Hryshko R. History of transformational changes of Ukrainian government model

The article defines the stages of the Ukrainian government and the basic model of local government is shown. The main aspects of creating centers of Ukrainian government are shown and the model of local government under the Soviet regime is underlined, uniting a centralized form of adoption and implementation of any decision. Ukrainian model established local government, where the main force of local government is an example of the European Union.

Key words: local government, European experience, local community, local authorities.

УДК 342.1

В. О. Дубінська

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

КОМУНІКАЦІЙНИЙ РІВЕНЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРА ТА ЙОГО ІМІДЖУ

На основі порівняльного аналізу здійснено спробу охарактеризувати основний зміст комунікаційного рівня політичного лідера. Аналізуються основні методологічні підходи до вироблення та розвитку іміджу політичного лідера. Було висунуто гіпотезу, що в сучасних умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій і відкритого інформаційного суспільства ключовим і важливим фактором у формуванні політичного лідера є комунікаційний рівень у суспільно-політичному процесі.

Ключові слова: лідерство, політичний лідер, імідж, ЗМІ, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство, медіатизація, медіапростір, Інтернет.

Вступ. Актуальність роботи обумовлена суттєвими змінами, які відбулися в нашій країні. З одного боку, Революція гідності, конституційна реформа, перетворення всієї системи владних відносин, нестача кадрів і реформаторів тощо спонукали політичних лідерів та еліту, державних діячів обґрунтувати та впровадити нові політико-управлінські відносини, здатні забезпечити зміну кадрів, політичної влади та її інститутів. З іншого боку, в останні десятиліття XX століття роль і значення ЗМІ та Інтернету в політичному процесі настільки зросли, що вчені почали писати про «медіатизацію» політики [1, с. 248], маючи на увазі переміщення ЗМІ та Інтернету в центр політичного простору та набуття ними важливих політичних функцій. Варто зазначити, що газети, радіо та телебачення теж формують, направляють та контролюють більшу частину інформаційного потоку як від політичних лідерів до громадян, так і в зворотному напрямку, але ми вирішили обмежитися розглядом «найактивнішого» медіапростору – Інтернету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проводяться дослідження політичного лідерства в державному управлінні, політології, соціології, психології, розглядаються питання, хто такі політичні лідери, державні керівники, звідки вони приходять і яке їхнє ставлення до численних проблем, наявних у державі

[2, 3, 4, 5]. Існує значна кількість літератури, присвяченої інституційному вивченню виконавчої влади та діяльності керівників цієї гілки влади [6, с. 37]. У більшості цих робіт центральне місце відводилося не лідерству, а структурам інститутів виконавчої влади. Вперше лідерству приділено головну увагу у роботах М. Вебера і Т. Парето. Основний внесок М. Вебера в аналіз лідерства пов'язаний з відкриттям і розробкою поняття «харизма» – тричленної класифікації, в якій харизма є одним із трьох ідеальних типів ролі законодавця (два інших типи – традиційний і раціональний). Мета веберівської класифікації полягала не в конкретному описі або поясненні лідерства, а у визначенні типів влади або легітимного правління, яке може існувати в різних суспільствах [7].

Крім того, ми вважаємо, що явище політичного лідерства пережило глибоку трансформацію, яка багато в чому змінила його суть і функції. Теорії і підходи до вивчення політичного лідерства, що стали класичними, переважно формувалися на результатах досліджень соціології малих груп, тому в явній або неявній формі розглядають політичне лідерство як виключно групове явище. Дж. Пейдж [6, с. 40] перераховує шість окремих компонентів, які слід брати до уваги при аналізі політичного лідерства: особистість, роль, організація, завдання, цінності та інститути. Типологія Вебера адресується переважно останнім трьома компонентами, хоча побічно

вона охоплює й питання ролі і організації. Вебер намагається обговорити громадські умови, за яких різні типи легітимного правління втілюються в життя. Звичайно, це важливе питання, але воно лише частково стосується феномена лідерства. Отже, сьогодні політичне лідерство, по суті, стало найважливішим особистісним, рольовим і організаційним процесом і вийшло далеко за межі соціальних наук.

Метою статті є дослідження нових підходів формування політичного лідерства та його іміджу в Україні, які повинні відповідати політичній культурі громадян, сприяти підвищенню ефективності політичної влади та управління державою з метою забезпечення європейського та демократичного розвитку відкритого суспільства.

Виклад основного матеріалу. Реформування державного управління має здійснюватися в контексті основних вимог європеїзації суспільства, бо тільки тоді воно буде органічно вписуватися у динамічні зміни сучасного вигляду європейської спільноти. У зв'язку з цим гостро постає питання про політичних лідерів, керівників, державних службовців та кадри, про розробку та реалізацію якісно нової кадрової політики як соціального явища, заснованого на нових принципах організації, що відповідають життєво важливим потребам політичного життя суспільства. Ефективність політичної влади та політичного управління безпосередньо залежить від успішної реалізації політичних функцій держави політичними лідерами. У процесі формування і реалізації цієї функції здійснюється:

- визначення політичних інтересів різних груп і прошарків суспільства у вигляді вимог, що пред'являються суб'єктам політики, які впливають на прийняття управлінських рішень в органах державної влади;

- розподіл політичних статусів або політичний рекрутинг кандидатів, що володіють необхідними професійними, особистісними і політичними якостями;

- легітимізація політичної влади, що передбачає функцію кар'єрного просування та інтеграцію кадрів до складу правлячої еліти держави залежно від довіри до них громадян;

- «повторна» політична соціалізація наявних кадрів політико-адміністративної еліти, в ході якої здійснюється засвоєння політичних цінностей державного управління та служби, в тому числі інтересів суспільства, законних прав та інтересів громадян, інтересів держави, збереження єдності країни, стабільності державного ладу, ефективності політичного функціонування суспільства, гуманізму, поваги до національних та культурних відмінностей;

- політична комунікація у вигляді накопичення, обміну та захисту інформації про політичні, професійні та особистісні якості осіб, які входять до складу політичної еліти, політичного лідерства, адміністративної еліти держави тощо.

Таким чином, сучасні тенденції розвитку суспільства та державного управління формують потребу в політичному лідері нового типу – «лідері XXI століття», який може успішно діяти в ситуації невизначеності, працювати з великим обсягом інформації, ЗМІ та Інтернетом, здійснювати управління державою в мінливому середовищі. Останнім часом в теорії державного управління підвищився дослідницький інтерес до політичного лідерства. На наш погляд, це обумовлено тим, що теоретичні основи досліджень політичного лідерства, закладені в минулому столітті, вже багато в чому не відповідають реаліям сьогодення. Наприклад, якщо у 2500 статтях, опублікованих в «Американ політікал сайнс рев'ю» з 1906 по 1963 рр., посилання на слова «лідер» та «лідерство» зустрічалися тільки 17 разів» [6, с. 41], то на сьогодні в Інтернеті (станом на 12 лютого 2016 р.) посилання на слово «лідер» зустрічається 60 400 000 разів, на «лідерство» – 9 100 000, а на «політичне лідерство» маємо 179 000 посилань [9].

Комунікаційний рівень відображає тісний взаємозв'язок політичного лідерства із засобами масової комунікації в епоху глобалізації. Глобалізація у цій галузі діяльності характеризується функціонуванням процесу, заснованого на взаємодії засобів створення і поширення інформації, які шляхом концентрації зусиль формують новий рівень інформаційного впливу на громадян. Ключові потоки в глобальному політичному просторі знач-

ною мірою регулюються традиційними ЗМІ: пресою, радіо і ТБ, що забезпечує особливий рівень їх впливу на масову свідомість. Розвиток засобів масової інформації та політичної комунікації, а також методів вивчення громадської думки і цілеспрямованого впливу на нього зробили можливим свідоме формування політичного лідера відповідно до цілей і завдань, що стоять перед ним, та настрою виборців. Важлива роль у боротьбі за владу між різними партіями і групами впливу відводиться виборцям, оскільки завданням політичної партії або групи та лідера, що її представляє, є завоювання їхніх симпатій. Політичний лідер втілює в собі певний образ, який асоціюється у населення з конкретними проблемами та шляхами їх вирішення. Політичний імідж (від англ. image – образ) – образ політичного лідера, державного діяча чи партії, який складається у громадській думці та свідомості, впливаючи на авторитет і рейтинг його носія. Імідж політика може виникати без зусиль з боку групи або особистості, тобто стихійно, або за допомогою іміджмейкерів (фахівців зі створення іміджу кандидата). Найчастіше послідовники політика мають справу не зі своїми особистими й безпосередніми враженнями від самого лідера, його діяльності й життя, а скоріше з розповіддю про нього, спеціально підготовленим повідомленням, яке містить певну точку зору та складене з метою впливу на одержувача цього повідомлення. Це повідомлення може складатися зі слів, демонстрації самого лідера або його вчинків, політичних символів тощо. Політичний імідж є базою для створення взаємин між політиком та виборцями. У політиці імідж поєднує систему сприйняття політичної організації та політичного лідера в суспільній свідомості, а також весь комплекс вражень, оцінок, почуттів, зафіксованих у програмних документах, заявах, виступах та управлінських рішеннях.

Процес створення та укорінення політичного іміджу в масову свідомість переважно визначається законами політичної реклами і спрямований на набуття політиком (політичною групою) громадської популярності. Цілями створення полі-

тичного іміджу є: допомога його носію у виборчій кампанії, реалізації власної програми, мобілізації населення на вирішення соціальних завдань, що стоять перед суспільством тощо. Компоненти іміджу політичного лідера можна сформувати за допомогою засобів масової інформації, засобів агітації та пропаганди. Однак засоби масової інформації – це основний інструмент, який допомагає замість заміни самої людини при розробці її іміджу змінювати враження, яке вона справляє. Політична практика показує, що на виборах перемагає не конкретна людина, а її образ, який міцно закріпився в суспільній свідомості. Формування іміджу сучасного політичного лідера має свої особливості.

Політичний лідер – це особистість, а в сучасному світі особистість прагне позиціонувати себе як проект або бренд [10]. І в політичній галузі суспільства це є необхідним, тому що політики мають потребу в публічності, їм потрібно впливати на громадську думку, щоб домогтися популярності. Для того, щоб сформувати імідж політичного лідера, вдаються до різних стратегій, технік та інструментів, які пропонують політичні консультанти. Виникає необхідність створити вигідний образ у свідомості виборців. Це відбувається тому, що політичні партії є не стільки носіями ідеології та політичних програм, скільки апаратом із мобілізації електорату навколо деяких яскравих індивідуальних брендів політичних лідерів.

Крім того, політичні діячі, зокрема державні службовці, які займають високі посади, теж прагнуть здобути імідж політичного лідера. Щоб завоювати симпатію населення, образ лідера формують, використовуючи правила маркетингу та брендингу. Говорячи про формування іміджу того чи іншого політичного лідера, необхідно згадати, що в цьому процесі використовуються різні політичні технології. Використання політичних технологій у передвиборчих кампаніях різного рівня набуває широкого поширення у всьому світі, проте спочатку вони використовувалися в США. Політичні технології, які застосовуються в Америці, досі задають тон світовій практиці формування іміджу політичного

лідера. Відомо, що політичні технології – це сукупність методів, технік, прийомів впливу на людину з метою змінити її мислення, переконання, настрої та поведінку; це дослідження політичної ситуації та поведінки виборців, створення іміджу кандидата, прогнозування підсумків голосування та ін. Політичні виборчі технології містять у собі комплекс заходів із розробки стратегії й тактики виборчої кампанії. Обов'язковою ланкою цього процесу є політтехнологи, поява яких обумовлена посиленням конкурентної політичної боротьби. Політичне консультування як вид професійної діяльності виникло в США наприкінці 1960-х років, і з кожним роком політтехнолог, який успішно провів кампанію, підсилює свої позиції.

Як приклад формування іміджу кандидата, ми порівнюємо президентську кампанію політичних лідерів США і України (табл. 1).

Б. Обаму порівнювали з Кеннеді не тільки через політичні погляди й прагнення, а швидше через інноваційність їхніх рекламних кампаній. Д. Кеннеді вперше використав телебачення, Б. Обама вибрав Інтернет своїм головним рекламним майданчиком. Особлива увага приділялася складанню текстів промов, спічрайтингу (від англ. *Speechwriting*). Мова Б. Обами була короткою й стриманою, проте завжди супроводжувалася жестикуляцією. Використовувалися агітаційні відеоролики, в яких говорилося про досвід кандидата, його професіоналізм та особистісні якості. Необхідно відзначити, що в кампанії 2012 р. була широко задіяна мережа Інтернет, що відрізняє її від першої виборчої кампанії у 2008 р. Б. Обаму називають «високотехнологічним президентом», який у повній мірі використовує можливості інтернет-комунікації у спілкуванні з електоратом [11].

Метою кампанії Б. Обами було згурту-

вати американців знизу. Щоб домогтися цього, штаб відмовився від телереклами, важливих заходів, широко стали використовуватися соціальні мережі для дискусій. Було використано офіційну сторінку Б. Обами на сайті Білого дому, блог президента з новинною стрічкою, в якій описуються події, пов'язані з заходами за участю президента. Активно використовувалися відеозвернення, в яких Б. Обама говорив про поточні плани. Він активно застосовував соціальні мережі в ході своєї виборчої кампанії, оскільки має офіційні сторінки у таких мережах, як Facebook, MySpace, YouTube, Twitter та ін. Присутність у соціальних мережах зближує кандидата з виборцями, допомагає кандидатові дізнатися про їхні очікування та інтереси, за допомогою соцмереж можна зібрати інформацію про найбільш політично активні регіони. Ці дані сприяли гнучкості рекламної кампанії. Twitter Б. Обами є одним із найпопулярніших у світі, на каналі президента в YouTube публікувалися тижневі відеозвернення до громадян США, які доповнювали традиційні радіозвернення. Крім того, активно використовувалася допомога волонтерів у ході виборчої кампанії. Велику роль відігравали блоги і сайти прихильників президента, автори яких надавали інформацію про життя, роботу, сім'ю Б. Обами, а також ділилися враженнями від особистого спілкування з ним. Більше того, були створені спеціальні ресурси-енциклопедії як, наприклад, «Obamapedia» [12]. Ім'я Б. Обами стає прибутковим продуктом, а його зображення як президента – елементом візуального вимірювання іміджу. Прихильники могли купити різні плакати, футболки, значки із зображенням Б. Обами на офіційному сайті виборів 2012 р. Захопленість народу Б. Обамою стала найбільш креативним і дієвим рекламним ходом у просуванні президента.

Таблиця 1

	Політ-консультант	Порівняння	Speechwriting	Facebook	MySpace	YouTube	Twitter	Офіц. блог Президента
П. Порошенко (2014)	М. Саакашвілі, К Бендукідзе	-?	+?	+	-	-	+	http://www.president.gov.ua/
Б. Обама (2012)	Д. Аксельрод, Р. Гіббс, В. Джеррет, Д. Пфайфер, Д. Плафф	Д. Кеннеді	+	+	+	+	+	www.whitehouse.gov

Б. Обама повністю відмовився від державного фінансування своєї кампанії, поклавшись на систему приватних пожертвувань. У його планах було витратити мінімум мільярд доларів. Станом від квітня до 3 листопада 2011 р. Б. Обама вже зібрав 88 мільйонів доларів. Він назвав імена 244 найщедріших спонсорів, кожен із яких пожертвував на виборчу кампанію понад 50 тисяч доларів [13].

Наразі політичні кампанії більше не покладаються лише на владу традиційних мас-медіа. У США більше ніж 78,1% громадян використовують Інтернет, а більше 40% отримали інформацію про вибори саме з Інтернету, що було успішно використано виборчим штабом Обама. В Україні більше ніж 33,3% населення користується Інтернетом, а скільки людей за допомогою мережі цікавляться виборчим процесом – невідомо. Очевидно, що використання таких політичних технологій, як уважний підхід до написання промо, активне використання інтернет-ресурсів, відмова від бюджетних коштів для передвиборчої кампанії й призвели до такого бурхливого успіху кампанії Б. Обама та його перемоги на виборах 2012 р.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у сучасному суспільстві вплив на виборців багаторазово посилюється завдяки численним каналам інформації та розвитку технічного оснащення ЗМІ. Для ефективної взаємодії з виборцями політичний лідер повинен постійно перебувати на виду. І оскільки виборці голосують не за самого лідера, а за образ, що формується через ЗМІ, найважливішою умовою успішного здійснення політичним лідером своїх лідерських функцій і завоювання більшої кількості прихильників є створення позитивного іміджу.

Формування іміджу політичного лідера обумовлене не тільки його особистими якостями, політичною культурою країни, особливостями національної психології й соціально-економічним становищем виборців. Якщо розглядати імідж як набір певних властивостей, які має або нібито має його носій, то на історичних прикладах можна легко простежити, яким бачило оптимального лідера суспільство на різних стадіях свого розвитку.

Здійснення революційних за своєю суттю реформ в Україні відкриває можливість для істотних змін у функціонуванні суспільства, діяльності влади і держави та політичних інститутів. Як показують наші дослідження, радикальні реформи потребують коригування прийнятих законів, нормативних актів і численних розпоряджень, щоб новостворені інститути влади відповідали сучасним вимогам. Власне, зміна влади сама по собі ще не означає, що суспільство та держава вже звільнилися від притаманних їм вад. Для підвищення ефективності політичного управління суспільством необхідно забезпечити чітке функціонування органів державної влади й основних суспільно-політичних інститутів.

Для досягнення цієї мети політичним лідерам необхідно вирішити кілька стратегічно важливих завдань у державному управлінні:

- розробити нові нормативні установки, які орієнтують персонал (кадри) на зміцнення новоствореної влади й нової системи європейських громадських та політичних відносин, що складається;
- сформувати команду, правлячу еліту, включивши до її складу лідерів, здатних цілеспрямовано і професійно виконувати вказівки суб'єктів влади, спрямовані на підвищення ефективності управління суспільством;
- удосконалювати систему підготовки кадрів та лідерів, щоб вона відповідала новим умовам і вимогам діяльності державних органів та інститутів суспільства.

Список використаної літератури:

1. Mazzoleni G., Schulz W. Mediatization of politics: A challenge for democracy? / G. Mazzoleni, W. Schulz // Political Communication. – 1999. N. 16(3). – P. 247–261.
2. Політичне лідерство: [навч. посібник] / В. Гошовська, Л. Пашко та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 300 с.
3. Пахарев А. Политическое лидерство и лидеры: [монография] / А. Пахарев. – К. : Знание Украины, 2001. – 270 с.
4. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємодій та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. Токовенко. – К. : УАДУ, 2001. – 256 с.

5. Пашко Л. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання [Текст] : дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03 / Л.Пашко ; Національний аграрний ун-т. – К., 2007. – 477 с.
 6. Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу / Ж. Блондель. – М.: РАУ, 1992. – 135 с.
 7. Вебер М. Избранные произведения. Политика как призвание и профессия / Вебер М. – М., 1990. – 647 с.
 8. Тульчинский Г. Личность как проект и бренд / Г. Тульчинский // Наука телевидения. – 2011. – Вып. 8. – С. 259.
 9. Офіційний сайт Б. Обама [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.barackobama.com.
 10. Російськомовний сайт про Б. Обаму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.barackobama.ru.
 11. Російськомовний сайт про Б. Обаму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.prezident-obama.ru.
 12. Сайт передвиборчої кампанії Б. Обама [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.theobamafile.com/ObamaSupporters.htm.
 13. Сайт передвиборчої кампанії Б. Обама [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.barackobama.meetup.com.
-

Дубинская В. О. Коммуникационный уровень как важный фактор в формировании политического лидера и его имиджа

На основе сравнительного анализа сделана попытка охарактеризовать основной смысл коммуникационного уровня политического лидера. Анализируются основные методологические подходы к созданию и развитию имиджа политического лидера. Была выдвинута гипотеза, что в современных условиях развития информационно-коммуникационных технологий и открытого информационного общества ключевым фактором в формировании политического лидера является коммуникационный уровень в общественно-политическом процессе.

Ключевые слова: лидерство, политический лидер, имидж, СМИ, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество, медиатизация, медиаспространство, Интернет.

Dubinska V. Communication level is an important factor in the formation of a political leader and his image

As a part of this approach and on the basis of comparative analysis an attempt to describe the main content of the communication level of the political leader is presented. Basic methodological approaches to elaboration and development of a political leader's image are analysed. The hypothesis is offered that in modern conditions of information and communication technologies and open informational society development, the key and important factor in the formation of a political leader is a communication level in the social and political process.

Key words: leadership, political leader, image, media, information and communication technologies, informational society, mediatization, mediaspace, Internet.

УДК 351.354.338

О. Л. Євмешкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИДИ ДЕРЖАВНИХ ПРОГНОЗІВ ЯК АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розглянуто основні види державних прогнозів. Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» в Україні розробляються прогнози лише середньострокові і короткострокові. Представлено приклад довгострокового прогнозування Європейського Союзу, який подається у вигляді ймовірних сценаріїв розвитку.

Ключові слова: прогнозування, державний прогноз, прогноз соціально-економічного розвитку, види державних прогнозів, короткостроковий прогноз, середньостроковий прогноз, довгостроковий прогноз.

Постановка проблеми. Становлення України як суверенної держави відбувається в умовах проведення великої кількості реформ. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» передбачено впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Для цього необхідне розроблення низки державних прогнозів. В Україні державне прогнозування соціально-економічного розвитку відбувається на середньостроковий та короткостроковий період. Проблемним залишається питання забезпечення проведення довгострокових прогнозів розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття прогнозування досліджене в роботах М. Кондратьєва, І. Бестужева-Лади. Проблеми політичної аналітики і прогнозування досліджені в працях С. Телешуна, Ю. Кальниша, В. Матвієнка. Макроекономічне прогнозування досліджене С. Шумською. Питанням теорії і методики прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів присвятили свої праці А. Кольцов, Т. Федорова.

Мета статті – розглянути основні види прогнозів та існуючий досвід довгострокового прогнозування.

Виклад основного матеріалу. У державному стратегічному плануванні прогно-

зування є початковим етапом та передуює розробці стратегії розвитку держави. За ознаками часового проміжку, охопленого прогнозом, науковці розрізняють такі види соціально-економічних прогнозів:

- 1) короткострокові – з часовим періодом до одного року;
- 2) середньострокові – з часовим періодом від одного до п'яти років;
- 3) довгострокові, що охоплюють часовий період від п'яти до 30–50 років і більше [4, с. 149].

За ознакою об'єкта прогнозування державні прогнози поділяють на такі основні різновиди: економічні, фінансово-економічні, соціальні, демографічні, науково-технічні, екологічні, зовнішньоекономічні [4, с. 150].

Однією з найважливіших теоретичних проблем прогнозування є побудова типології прогнозів. Останню можна будувати залежно від різних критеріїв і ознак: цілей, завдань, об'єктів, методів організації прогнозування тощо. До найважливіших із них належать: масштаб прогнозування, характер об'єкта, функція прогнозу.

Розрізняють три основних джерела прогнозної інформації [3]:

- набутий досвід, що ґрунтується на знанні закономірностей проходження й розвитку досліджуваних явищ, процесів, подій;
- екстраполяція наявних тенденцій, закони розвитку яких відомі у минулому й сучасному;

- побудова моделей об'єктів прогнозування стосовно очікуваних або окреслених умов.

Відповідно прогнозування державного розвитку можна здійснювати такими способами:

- експертний, заснований на мобілізації професійного досвіду й інтуїції висококваліфікованих експертів для одержання прогнозів, що не мають кількісних характеристик. Цей спосіб застосовують, коли немає або недостатньо статистичних даних, не існує надійних методів оцінювання подій минулого, якщо в розвитку прогнозованих процесів передбачаються різкі зміни, про характеристики яких майже нічого невідомо;

- екстраполяція – вивчення минулого і сучасного розвитку об'єкта і перенесення закономірностей цього розвитку на майбутнє;

- моделювання – дослідження пошукових і нормативних моделей прогнозованого об'єкта у світлі очікуваних або окреслених змін його стану.

На думку вчених [7, с. 17–20], важливою складовою наукової бази довгострокового прогнозування є теорія передбачення М. Кондратьєва. Він вважає, що в основі передбачення лежить пізнання і використання закономірностей розвитку суспільства, тому свою теорію він заснував на трьох ступенях пізнання, що дістають вияв у трьох типах законів, які є теоретичною основою передбачення:

- закономірності статистики, що дають змогу обґрунтовано визначити пропорції соціально-економічної системи, які забезпечують її функціонування, збалансованість складових елементів;

- закономірності динаміки, що допомагають передбачити зміни в цій системі в різних фазах середньострокових, довгострокових і довгострокових циклів, тенденції взаємовпливу циклічних коливань у суміжних і віддалених сферах, час настання криз, обґрунтовано їх діагностувати і вибрати оптимальні шляхи виходу з них;

- закономірності соціогенетики, що дають можливість виявити внутрішню логіку саморозвитку суспільних систем, спадковість і мінливість в їхній динаміці, обґрунтовано проводити відбір корисних змін, які

адаптують систему до змін навколишнього середовища.

Основні положення теорії передбачення М. Кондратьєва стали підґрунтям для методології інтегрального макропрогнозування, що використовується при розробці довгострокових прогнозів. Методологія макропрогнозування будується на синтезі таких теорій [7, с. 19]:

- теорії передбачення та вчення про цикли, кризи та інновації М. Кондратьєва;

- цивілізаційного підходу і вчення про соціально-культурну динаміку П. Сорокіна, які дають змогу уникнути однобокого економізму, врахувати взаємозв'язок динаміки всіх елементів структури цивілізації, її генотип (соціодемографічний, природно-екологічний, інноваційно-технологічний, економічний, державно-політичний і соціокультурний);

- теорії ноосфери і вчення про раціональну коеволюцію суспільства і природи В. Вернадського та М. Моїсеєва, що дають змогу подолати глобальну енергоекологічну кризу й забезпечити сталий розвиток з урахуванням інтересів як сьогодення, так і майбутнього;

- балансового методу аналізу і макропрогнозування В. Леонтьєва, який висуває жорсткі вимоги до збалансованості пропонує сценаріїв майбутнього соціально-економічного розвитку.

Довгострокове прогнозування здійснюється на основі оцінки стійких довгострокових тенденцій розвитку об'єкта в минулому та виявлення найбільш імовірного їхнього продовження в майбутньому. На відміну від короткострокового прогнозу, основне місце в довгостроковому прогнозуванні посідають обґрунтування та оцінка можливих альтернативних варіантів розвитку. Виключно важливу роль у цьому випадку відіграє інструментарій імітаційного моделювання, коли при визначенні майбутнього далеко не завжди слід намагатися відповісти на запитання, що буде конкретно і однозначно, а навпаки, треба показати, яким набором найбільш імовірних варіантів може бути представлене це віддалене майбутнє за умови дотримання тих чи інших заздалегідь заданих умов і передумов [2].

В Україні на законодавчому рівні прогнозування унормоване в понятті «держав-

не прогнозування соціально-економічного розвитку». В Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України», затвердженому 23 березня 2000 р. [8], державне прогнозування економічного й соціального розвитку визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку. Прогноз економічного й соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» [8] в Україні розробляється середньостроковий та короткостроковий прогноз.

Отже, наразі в Україні законодавчо не унормовано довгострокове прогнозування.

Прикладом довгострокового прогнозування є глобальний прогноз діяльності Європейського Союзу до 2050 р., що ґрунтується на таких параметрах:

- глобальні демографічні і соціальні виклики ;
- енергія і природні ресурси: їх безпека й ефективність, довкілля і зміна клімату;
- перспективні економіка і технології;
- геополітика і врядування;
- територіальна і мобільна динаміка;
- дослідження, освіта й інновації [9].

Такий довготривалий часовий період прогнозує розвиток за трьома ймовірними сценаріями.

Перший імовірний сценарій: «Якщо ніхто не дбає, і Європа розвивається без чіткого бачення». Економічне зростання буде залишатися нижчим, ніж у США і Китаї. Європа не в змозі використати свій потенціал й інновації і, як наслідок, втрачає свої позиції в глобальній конкурентоспроможності серед інших країн світу.

Другий імовірний сценарій «Європа під загрозою: роздіблена Європа». Цей сце-

нарії передбачає глобальне економічне зниження, подальше збільшення операційних витрат і все більшу перевантаженість інфраструктури. Діапазон серйозних геополітичних ризиків пролягає в появі будь-яких конфліктів низької інтенсивності – громадянських війн, ядерних конфліктів і радикалізацію урядів у розвиненій демократії. ЄС рухається до розпаду, викликаного можливим швидким економічним зростанням однієї або декількох держав-членів та їх інтеграцією в рамках ЄС. Не беруться до уваги явища зміни клімату і їх наслідки.

Третій імовірний сценарій: «ЄС – ренесанс: подальша європейська інтеграція». У цьому сценарії глобальна безпека буде досягнута з загальним дотриманням прав людей і верховенства права [9].

Щоб здійснити довгостроковий державний прогноз, потрібно проаналізувати поточний стан розвитку держави, розробити прогноз і рекомендації щодо покращення ситуації. Технологія формування довгострокового прогнозу вимагає формалізації визначень, уявлень і оцінок, що призведе до створення моделей і сценаріїв вихідних даних. У рамках побудови прогнозу здійснюється: визначення найбільш перспективних сфер розвитку держави; розробка планів розвитку (дорожніх карт); створення бази інфраструктури для забезпечення актуалізації державного прогнозу на постійній основі; прогноз ключових ресурсів; довгострокове розроблення стратегії.

Якщо довгостроковий прогноз повинен відображати стратегію розвитку держави на довгостроковий період, то у середньострокових прогнозах конкретизуються основні напрями стратегічного розвитку на період до п'яти років. За допомогою середньострокового прогнозу здійснюється коригування довгострокової стратегії. Перехід від середньострокового до довгострокового планування полягає в необхідності розмежування цільових концепцій для середньострокової і довгострокової перспектив. Середньострокова концепція соціально-економічного розвитку фіксує такі, що склалися, або запрограмовані тенденції з передбачуваними формами вирішення внутрішніх соціально-економічних проблем. Підготовка загальної цільо-

вої концепції є важливою умовою дієвості комплексних планів соціально-економічного розвитку. Розробка довгострокової цільової концепції має зміст за наявності перспективної схеми розміщення продуктивних сил країни [5, с. 32].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» [8] в Україні розробляється середньостроковий та короткостроковий прогноз. Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. У цьому прогнозі повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозованому періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети економічного й соціального розвитку в середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, в тому числі в розрізі галузей економіки областей, міста Києва;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік. У ньому мають бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозованому періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;

- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, в тому числі в розрізі галузей економіки областей, міста Києва;

- висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.

Показники прогнозу економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення державних цільових програм та для оцінки надходжень і формування показників державного бюджету України.

Для складання прогнозу на довгостроковий період особливо важливим є вплив сучасного розвитку на майбутні тенденції зростання.

Основними вимогами та проблемами під час розроблення технологій прогнозування соціально-економічного розвитку є:

- виконання прийнятих у прогностиці принципів системності, узгодженості, варіантності, безперервності, верифікаційності (тобто ймовірності, точності, обґрунтованості) та рентабельності прогнозів;
- орієнтація на домінантний вибір нормативного виду прогнозів, за яких прогнозовані показники визначають залежно від співвідношення фактичних і нормативних (ретроспективних і перспективних) значень внутрішніх і зовнішніх чинників;
- використання абсолютних і відносних показників, що відбивають динаміку зміни значень параметрів прогнозованих об'єктів;
- встановлення оптимальної довжини бази й упередження прогнозу.

Здійснення економічного й соціального прогнозування припускає вивчення загального потенціалу України (регіону, галузі, підприємства). Учасники державного прогнозування і розробки програм економічного й соціального розвитку України – органи державної влади, що розробляють, затверджують і виконують прогнозні і програмні документи економічного й соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

Довгостроковий державний прогноз економічного й соціального розвитку Укра-

їни розробляється на 10–15 років і уточнюється кожні п'ять років. У ньому повинні бути: припущення про зовнішньоекономічну ситуацію і внутрішню економічну політику; аналіз економічного й соціального розвитку країни за минулі роки; прогнозні макроекономічні показники (ВВП, рівень інфляції, реальна заробітна плата, рівень безробіття, дефіцит бюджету у відсотках до ВВП, зовнішньоторговельне сальдо, зовнішній борг); висновки про головні тенденції розвитку економіки в довгостроковому періоді.

Прогноз економічного й соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на 5 років.

Державний прогноз економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік. Показники цього прогнозу використовуються для оцінки надходжень і формування показників державного бюджету України [6].

Така класифікація прогнозів характеризує систему соціально-економічного прогнозування з функціонального погляду. Система прогнозів за проблемною ознакою повинна передбачати: прогнози наслідків від реалізації окремих рішень управлінських органів та можливого й імовірного настання визначених подій у країні. За організаційною ознакою система прогнозів повинна охоплювати складання державного прогнозу економічного й соціального розвитку країни, прогнозів окремих виробничих, управлінських і територіальних структур. Елементи різних прогнозів можна розробляти окремо, однак зведені в узагальнений прогноз економіки країни, вони повинні взаємно доповнювати один одного [1].

Висновки і пропозиції. Отже, за ознаками часового проміжку, охопленого прогнозом, розрізняють такі види соціально-економічних прогнозів:

1) короткострокові – з часовим періодом до одного року;

2) середньострокові – з часовим періодом від одного до п'яти років;

3) довгострокові, що охоплюють часовий період від п'яти до 30–50 років і більше.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення про-

грам економічного й соціального розвитку України» в Україні розробляються прогнози лише середньострокові і короткострокові. Наразі відсутнє довгострокове прогнозування і планування, їх технологія, перелік та зміст довгострокових прогнозів.

Існує приклад довгострокового прогнозування Європейського Союзу, представлений у вигляді ймовірних сценаріїв розвитку.

Список використаної літератури:

1. Головні групи прогнозів розвитку держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zavantag.com/docs/3209/index-95499-1.html?page=9>.
2. Довгострокове прогнозування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stud.com.ua/24992/ekonomika/dovgostrokovye_prognozuvannya.
3. Методологія прогнозування соціально-економічних процесів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studopedia.su/10_35733_metodologiya-prognozuvannya-sotsialno-ekonomichnih-protsesiv.html.
4. Прогнозирование будущего: новая парадигма / Под ред. Г. Фетисова, В. Бондаренко. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 283 с.
5. Прогнозирование социально-экономического развития региона: вопросы теории и методики / Отв. ред. А. Кольцов, Т. Федорова. – М. : Издательство «Наука», 1981. – 177 с.
6. Соціально-економічне прогнозування: функції, принципи та методи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1332062453200/ekonomika/sotsialno-ekonomichne_prognozuvannya_funktsiyi_printsipi_metodi.
7. Шумська С. Макроекономічне прогнозування : [навч. посібник] / С. Шумська. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2015. – Ч. 1. – 176 с.
8. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000. – № 25. – Ст. 195.
9. Global Europe 2050. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 2012. – 158 p.

Евмешкина Е. Л. Виды государственных прогнозов как актуальная проблема государственного стратегического планирования

Рассмотрены основные виды государственных прогнозов. Согласно Закону Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» в Украине разрабатываются среднесрочные и краткосрочные прогнозы. Приведен пример долгосрочного прогнозирования Европейского Союза, который состоит из вероятных сценариев развития.

Ключевые слова: прогнозирование, государственный прогноз, прогноз социально-экономического развития, виды государственных прогнозов, краткосрочный прогноз, среднесрочный прогноз, долгосрочный прогноз.

Yevmieshkina O. Forms of government forecasts as the actual problem of the state strategic planning

The main type of state forecasts is considered. According to the Law of Ukraine "On State Forecasting and programs and the development of economic and social development of Ukraine" developed forecasts only medium and short term in Ukraine. The example of long-term forecasting in European Union, which consist some probable scenarios is analyzed.

Key words: forecasting, public forecast, forecast socio-economic development, types of government forecasts, short-term forecast, mid-term forecast, long-term forecast.

УДК 351:69

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України**ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
ПОНЯТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Статтю присвячено питанням термінології державного управління щодо визначення поняття громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні та співвідношення його з громадським контролем за діяльністю органів публічної влади. Метою статті є з'ясування змісту термінів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади з урахуванням семантики української мови, галузевої термінології державного управління та правознавства та їх відображення у нормативних актах України, визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянського контролю за органами публічної влади. У статті уточнено співвідношення громадянського контролю та громадського контролю за органами публічної влади.

Ключові слова: суспільство, громада, громадянин, громадянськість, громадянське суспільство, контроль, державний контроль, громадянський контроль, громадський контроль, контроль за органами публічної влади.

Постановка проблеми. Здійснюючи неспинний поступ на шляху розвитку громадянського суспільства в Україні та забезпечуючи розвиток його інститутів, неможливо не замислитися, що саме ми розуміємо під його суттю, та що ми маємо на увазі під його інститутами. Незважаючи на величезну кількість досліджень з зазначеної тематики, не можна обійти питання вживання термінів «громадянський контроль» та «громадський контроль» як у науковій літературі загалом, так і в літературі з державного (публічного) управління зокрема. Також залишається нез'ясованим вживання цих термінів щодо здійснення такого контролю за органами публічної влади.

Країни з розвиненою демократією мають різні підходи до формування громадянського контролю за органами публічної влади, це зумовлюється різною політичною історією їхнього розвитку та обраними моделями політичного та територіального устрою. Зокрема, важливими факторами стають різновиди демократичних режимів та унітарність чи федеральність побудови таких держав.

Україна, обираючи вектор на європейську інтеграцію, теж повинна оцінити сформоване всередині країни уявлення як про громадянське суспільство в цілому, так і про його складову в громадянському чи громадському контролі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковим співтовариством. Дослідженням питань контролю органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та ін.

Метою статті є дослідження змісту поняття (термінів) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за органами публічної влади на основі аналізу їхніх значень в українській мові та специфічного значення в галузевому аспекті.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть понять «громадянський контроль за органами публічної влади» та «громадський контроль за діяльністю органів публічної влади» як загалом, так і в галузевому контексті;

- визначити місце громадянського та громадського контролю в структурі системи громадянського суспільства;
- виявити особливості співвідношення громадянського контролю та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Безумовно, проведення дослідження необхідно розпочати з вивчення термінологічної бази української мови.

Відповідно до тлумачного словника сучасної української мови громадянином є особа, що належить до постійного населення якої-небудь держави, користується її правами і виконує обов'язки, встановлені законами цієї держави [1, с. 262]. Відповідно належність особи до складу громадян якоїсь держави, що обумовлюють її права та обов'язки щодо цієї держави визначається поняттям «громадянство» [1, с. 262]. Під «громадянським» розуміється прикметник до «громадянин», чи «властиве свідомому громадянину» [1, с. 262]. Саме з прикметником «громадянський» у словнику подаються словосполучення «громадянська відповідальність», «громадянська непокора», «громадянська смерть», «громадянська страта», «громадянські права», «громадянська війна», «громадянський шлюб» [1, с. 262].

Під «громадою» у великому тлумачному словнику сучасної української мови розуміється група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін., чи об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання; організація; в історичному значенні – поземельне селянське об'єднання, а також збори членів цього об'єднання [1, с. 262]. Тому слово «громадський» вважається прикметником до «громада», чи «який виникає, відбувається у суспільстві, пов'язаний з ним; суспільний»; «належний усій громаді, усьому суспільству; колективний»; «який обслуговує різні аспекти життя колективу» [1, с. 262]. Саме на підставі цього визначаються такі поняття, як «громадський обов'язок», «громадська організація», «на громадських засадах», «громадське доручення» [1, с. 262].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що суспільство –

це сукупність людей, об'єднаних певними відносинами, обумовленими історично змінним способом виробництва матеріальних і духовних благ; певний економічний лад, а також відповідна надбудова; усі жителі певного краю, міста і т. ін.; застаріле «товариство, оточення». Тому суспільним є те, що «стосується до суспільства», чи «виражає відносини, становище людей у суспільстві», чи «створений, нагромаджений суспільством у процесі виробництва; який являє собою спільне надбання», чи «який має, відчуває потребу жити у суспільстві, в колективі (який живе у великій групі)».

Отже, виходячи з аналізу визначень слів «громада» та «суспільство», можна сказати, що вони є синонімами. Таке підтвердження знаходимо у практичному словнику синонімів української мови [2, с. 77], яким громадянство (тобто приналежність до громадськості [1, с. 262]) визнається синонімом громади. Одночасно слова «громадянський» та «громадський» не є синонімами, тобто з точки зору української мови це не тотожні поняття.

Відповідно до юридичної енциклопедії громадянином є фізична особа, правовий статус якої обумовлений її належністю до громадянства певної держави [3, с. 640]. Енциклопедія визначає, що громадяни становлять найчисленнішу категорію населення та володіють повнішим обсягом прав і свобод, ніж інші категорії населення, статуси громадянина і людини багато у чому збігаються і переплітаються. Громадянство – правова належність особи до держави; правовий зв'язок особи з державою, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках [3, с. 641].

Особливу увагу необхідно звернути на визначення в юридичній енциклопедії поняття громадянських прав і свобод, під якими розуміють права і свободи, які визначають правовий статус громадянина з погляду можливостей його участі у всіх сферах життя держави та суспільства [3, с. 647]. Відповідно і «громадянськість» – це готовність і здатність людини, громадянина до активної участі у справах суспільства і держави на основі глибокого усвідомлення своїх прав і обов'язків [3, с. 647].

Юридична енциклопедія дає визначення «грумада релігійна» та «грумада територіальна». Перша – це первинна організаційно-структурна одиниця у системі релігійних організацій, один з її типів, яка є формою добровільного об'єднання віруючих певного релігійного напрямку, віросповідання з метою колективного задоволення релігійних потреб, здійснення культових дій [3, с. 636], а закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає, що релігійна грумада є саме місцевою релігійною організацією віруючих громадян [4]. «Грумада територіальна» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3, с. 636], тоді як закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вважає, що такі добровільні об'єднання можуть відбуватися і за участю селищ і міст [5], що повністю корелює зі статтею 140 Конституції України [6].

Щодо суспільства, то юридична енциклопедія дає таке визначення: «Суспільство – відособлена від природи частина матеріального світу, що є формою життєдіяльності людей; сукупність відносин між людьми, що складаються у процесі їх спільної діяльності» [7, с. 728].

Очевидним є висновок, що поняття грумади і громадянськості теж не тотожні одне одному, а поняття суспільства має широкі значення, суттєво відмінне від значення, наданого великим тлумачним словником сучасної української мови. Однак можемо також констатувати, що грумада як явище взаємовідносин людей є частиною суспільства, так само, як і відносини між собою громадян як людей, що об'єднані громадянськими взаємовідносинами в одній державі, теж є частиною суспільства. Проте ці взаємодії різні за природою самих відносин.

Енциклопедія державного управління поняття «громадянин» визначає аналогічно юридичній енциклопедії [8, с. 118].

Очевидно, що принцип національного суверенітету став основоположним у розумінні сучасної теорії влади [9, с. 474], але

він має одну особливість: фактично суверенна влада належить нації (у розумінні Конституції України – народу, тобто громадянам України), очевидно, що йдеться не про суспільство в цілому, а саме про громадян.

Отже, під громадянським суспільством юридична енциклопедія розуміє суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії та права [3, с. 646]. У сучасній концепції громадянське суспільство не протиставляється державі, а держава є похідною від громадянського суспільства [3, с. 647].

Під глобальним громадянським суспільством енциклопедія державного управління розуміє широкі спільноту людей, що об'єднує ряд типових соціальних суспільств та існує в межах сучасної постіндустріальної цивілізації, планетарну сукупність усіх громадян світу, їх вільних об'єднань і асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами, що перебувають за межами новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і державно-національних політичних структур), її директивного регулювання і регламентації, що гарантуються й охороняються політичними структурами глобального світу [8, с. 113].

Очевидним є той факт, що громадянське суспільство – сукупність саме громадян, саме тому воно і називається «громадянським», а не «громадським».

І юридична енциклопедія, й енциклопедія державного управління вживають словосполучення «громадський контроль». Перша визначає, що під громадським контролем слід розуміти один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є способом залучення населення до управління суспільством та державою [3, с. 639]. Друга окреслює, що громадський контроль – це громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм, здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою) [8, с. 113]. Як бачимо, обидва

визначення ідентичні в тому, що контроль здійснюється деякою спільнотою людей, зокрема, з точки зору юридичної енциклопедії це населення, тобто громадяни, а також іноземці, особи без громадянства та особи з подвійним або множинним громадянством [3, с. 637], а з точки зору енциклопедії державного управління суб'єктами громадського контролю можуть бути громадяни та їх об'єднання [8, с. 113].

Відповідно до ст. 36 Конституції України об'єднаннями громадян є політичні партії та громадські організації [6]. Якщо з політичними партіями все зрозуміло і їх членами відповідно до закону України «Про політичні партії в Україні» можуть бути лише громадяни України [10], то законом України «Про громадські об'єднання» у 2013 р. розширено поняття громадського об'єднання до добровільного об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, а поняття громадської організації розширене до громадського об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [11].

Така невідповідність Конституції України та закону України «Про громадські об'єднання» породжує й невідповідності у термінологічному розумінні поняття «громадського» і «громадянського». Чи можемо ми констатувати, що нова редакція закону надала можливість здійснювати вплив на державу не тільки громадянам України, але й іншим особам? Очевидно, що так, адже цей закон, окрім Конституції України, посилається на міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, проте не зазначено, на які саме.

Однак чи можемо ми вважати, що у відносинах держава – громадянин щодо здійснення першою владних повноважень через інститути саме громадянського суспільства можна допустити вплив і не громадян? Навряд чи, оскільки саме це і суперечить теорії суверенітету нації. Очевидно, що контроль як за діяльністю держави в цілому, так і місцевого самоврядування як частини саме громадянського

суспільства повинен здійснюватися саме як громадянський, тобто здійснюватися відповідальними особами – громадянами.

У проаналізованому контексті поняття громадського контролю слід визначати саме як різновид громадянського контролю на рівні відповідної громади як складової суспільства.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено зміст понять (термінів) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на основі їх семантичного змісту в українській мові та спеціального галузевого змісту.

Необхідно розуміти, що поняття громадянського контролю та громадського контролю не тотожні один одному і мають свою специфіку. Безумовно, відповідні інститути громадянського суспільства здійснюють саме громадянський контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування (тобто органів публічної влади), а територіальні громади та їх об'єднання здійснюють саме громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Такий стан справ сформований специфічністю існування в Україні інституту територіальних громад як особливого статусу населення певної адміністративної території України: міста, села чи селища.

Термінологічна плутанина зумовлена тим, що Україна перебуває на етапі демократичного становлення і намагається змінювати підходи до визначення громадського та громадянського, що дуже часто призводить до наявності різних законних норм, які по-різному визначають одні і ті ж самі поняття, зокрема, щодо права фізичних осіб, а не тільки громадян, на формування громадських організацій.

Окрім усього іншого, в українській мові є ціла низка питань щодо позначення відповідних до європейських мов понять цивільного, громадського, громадянського, публічного та державного, які залежно від конкретного значення можуть визначатися, наприклад, англійською словами «public», «civil», «community» «state», «national», «sovereign».

Очевидно, що здійснення з боку громадянського суспільства контролю за ор-

ганами публічної влади є правом відповідальних фізичних осіб, які перебувають у спеціальних правових відносинах з державою – громадян, отже, і здійснюваний ними контроль є саме громадянським.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / Під ред. В. Бусел. – К. : Ірпін, ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
2. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови / С. Караванський. – Київ. : Українська книга. – 2000. – 480 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1. / Під ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Укр. Енцикл.». – 1998. – 672 с.
4. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5. / Під ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Укр. Енцикл.». – 2003. – 736 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – 748 с.
9. Головатий С. Верховенство права. У 3-х книгах. Книга перша. Верховенство права: від ідеї – до доктрини / С. Головатий. – К. : «Фенікс». – 2006. – 623 с.
10. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23.
11. Закон України «Про громадські об'єднання» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.

Сергиенко А. В. Терминологические особенности определения понятия гражданского контроля деятельности органов публичной власти

Статья посвящена вопросам терминологии государственного управления по определению понятия гражданского контроля деятельности органов публичной власти в Украине и соотношения его с термином общественного контроля деятельности органов публичной власти. Целью статьи является выяснение содержания терминов гражданского контроля деятельности органов публичной власти и общественного контроля за деятельностью органов публичной власти с учетом семантики украинского языка, отраслевой терминологии государственного управления и правоправедения, и их отражения в нормативных актах Украины, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского контроля органов публичной власти. В статье уточнено соотношение гражданского контроля и общественного контроля органов публичной власти.

Ключевые слова: общество, община, гражданин, гражданственность, гражданское общество, контроль, государственный контроль, гражданский контроль, общественный контроль, контроль за органами публичной власти.

Sergiienko O. Features of terminology definition of public control over public authorities

The article deals with the terminology of the public administration the definition of public control over the activities of public authorities in Ukraine and its relationship with the term civil control over public authorities. The article aims to clarify the meaning of the term of civil control over the activities of public authorities and public control over the activities of public authorities, given the Ukrainian language semantics, industry terminology of government and law, and their reflection in regulations Ukraine, identifying areas of improvement conceptual apparatus civil control of public authorities. The article specifies the value of civil control and public oversight of public authorities.

Key words: society, community, citizen, citizenship, civil society, control, state control, public control, civil control, control of public authorities.

Н. О. Якушко

аспірант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРІЇ ЛІДЕРСТВА: ҐЕНЕЗА ТА СУЧАСНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

У статті розглянуто еволюцію теоретичних обґрунтувань феномена лідерства. Висвітлено значення окремих концепцій для розуміння сутності й механізмів реалізації лідерства, вказано на закономірність появи нових теорій. Зроблено акцент на релевантності окремих теорій сучасному стану цієї наукової проблеми.

Ключові слова: лідерство, лідерські риси, типи лідерства, поведінка, мотивація, послідовники, цінність.

Постановка проблеми. Сьогодні Уряд України приділяє значну увагу розвитку освіти. Проте дедалі гострішими стають протиріччя, що існують в освіті України, у контексті створення демократичного простору та децентралізації державного управління. Зокрема, це протиріччя між намірами передачі повноважень ухвалення рішень у системі освіти (деконцентрації) і фактичною концентрацією функцій ухвалення рішень центральними й регіональними органами влади, надлишковістю функцій школи та контролю за її діяльністю; між декларацією переходу до державно-громадського управління освітою, організації взаємодії державних структур і соціальних інститутів у розвитку ЗСО та недостатнім нормативно-правовим забезпеченням цих процесів, що продовжує існування «радянських» атавізмів в управлінні школою; між проголошенням принципу автономії навчальних закладів, зокрема розширенням їх академічної свободи й прав на педагогічну творчість, та відсутністю відповідних механізмів державного управління, що призводить до посилення бюрократизму й паперообігу.

Розвиток будь-якої країни визначає показник людського потенціалу, який складається з індексу добробуту, довголіття та освіти. Основу освітньої системи складає загальна середня освіта, а керівник школи постає ключовою особою в реалізації освітніх реформ, оскільки саме він є основним провідником і транслятором модернізаційних змін системи управління освітою.

Попри довготривале дослідження проблеми лідерства, у гуманітарних науках не склалось єдиної інтерпретації цієї категорії. Феномен лідерства привертає (і привертає) чималу увагу науковців. При цьому дослідники прагнуть не обходити увагою ту множину шляхів, якими варто просуватись, аналізуючи лідерство. Дійсно, фокусуючи увагу на особистості, не можна забувати про роль соціального середовища; під час вивчення характерних рис лідерів не можна упускати з виду проблеми, пов'язані з їхніми цілями й результатами; займаючись проблемами поведінки, не можна втрачати інтерес до ролей та інституціональних структур, у які «вписані» ці ролі. Основні теорії лідерства, які існують у сучасній науці, намагаються пояснити або причини лідерства, або його природу, а також мають переважно дескриптивний характер, даючи змогу визначити головні проблеми дослідження лідерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ознайомлення пострадянських дослідників із теоріями лідерства, які розроблялись у Західній Європі та США впродовж декількох десятиріч, підсумоване в ґрунтовних працях Л. Лесіної [1] та О. Кудряшової [2]. Парадоксально, проте саме в цей час припинились оригінальні вітчизняні дослідження з проблематики лідерства (у тому числі у сфері освіти), які досить активно проводились у радянську добу [3; 4; 5]. Останнім часом аналіз уже існуючих теоретичних надбань здійснюється переважно в межах синтезуючих курсів із різних галузей гуманітарного знання [6; 7; 8].

Грунтовне вивчення проблеми лідерства неможливе без спроби позначити якомога точніше його кордони, проте ця обставина має свої негативні наслідки. Частина труднощів, з якими дослідники цього питання зіштовхнулись останнім часом, викликана, напевно, тим, що відмінності між центральними аспектами лідерства та його другорядними, залежними аспектами не були достатньою мірою проаналізовані; причини, спосіб реалізації та результати лідерства обговорювались у тій же площині, що й феномен лідерства сам по собі.

Мета статті – провести аналіз внеску, який здійснили творці окремих теорій лідерства, розглянутих в історико-генетичному зв'язку, у пізнання цього соціального феномена, та перспектив їх застосування в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Західні теоретики початку ХХ ст. знаходились під впливом праць Т. Карлейля та Ф. Гальтона – представників волютаристського розуміння ролі особи в історії [1, с. 33]. Перший аналізував унікальні якості лідерів, які вражають уяву мас; другий пояснював лідерство на основі спадкових факторів. Автори **теорії «великої людини» або героя** доводили суб'єктивну природу лідерства. Герой лідирує, тому що від народження наділений певними рисами, які відрізняють його від інших індивідів. Волютаристська інтерпретація історичного процесу була розкритикована німецькими класичними філософами, марксистами та представниками школи прагматизму. Теорія «великої людини» підводила до такої ідеї: якщо лідер наділений якостями, що відрізняють його від послідовників, то має існувати можливість виокремлення цих рис.

Такий висновок у 1920-х рр. викликав **теорію лідерських рис**. В основі цього підходу лежало переконання в тому, що лідер володіє певним набором стійких і незмінних якостей, які передаються найчастіше генетично та відрізняють лідера від його послідовників. Прихильники цієї теорії (Е. Богардус, К. Берд, Р. Стогділ) трактували лідерство як сукупність психічних рис особистості та намагались визначити цю сукупність для того, щоб розробити методики для виявлення лідерів. Особливе значення для розвитку цього підходу

мало відкриття С. Клубека й Б. Басса. Сутність його полягала в тому, що людей, від природи не схильних до лідерства (а вони завжди є в групі), навряд чи можна зробити такими [9, с. 59–72]. Теорія рис має низку суттєвих недоліків. По-перше, перелік потенційно важливих лідерських якостей виявився практично безкінечним. Через це неможливо створити уніфікований образ лідера та, відповідно, закласти основи теорії. По-друге, не вдалось встановити тісний зв'язок між рисами й лідерством та сприяти практичному виявленню останнього.

Вплив особистісних властивостей на ефективність лідерства вивчався в межах **теорії психоаналізу**, яка орієнтується на глибинне вивчення елементів людської психіки. Проблема лідерства була однією із центральних тем у психологічних дослідженнях З. Фрейда, Л. Франка, Е. Фромма, Е. Еріксона, Г. Левінсона. Безперечно, на процес формування особистості, у тому числі особистості лідера, накладає глибокий відбиток рання соціалізація. Відносини з батьками та іншими членами родини впливають на широке коло особистісних якостей: інтелект, потребу в популярності, мотивацію на досягнення результатів. Для компенсації низької самооцінки людина прагне до влади як засобу такої компенсації [10, с. 50]. Психологічні підходи імпліцитно виражені в більшості сучасних теорій лідерства.

Вагомий внесок в аналіз проблематики лідерства зробив німецький соціолог М. Вебер (1864–1920 рр.). Мета веберівської класифікації лідерів полягає не в описі чи поясненні лідерства, а у визначенні типів влади, які можуть існувати в різних суспільствах. М. Вебер фокусує увагу на зв'язку між типами соціальної структури та типами лідерства. Останнє, на думку М. Вебера, може бути традиційним, законно-раціональним і харизматичним [11, с. 646–648]. М. Вебер не розглядав персоналізацію влади як загальний феномен, а зосереджував увагу на виключних якостях лідерів, потрібних у період криз.

Теорії, які досліджують дії чи поведінку лідера, отримали широке розповсюдження в сучасній науці. Одні з них розглядають власне лідерську поведінку (або поведін-

ку лідера як індивіда, наділеного владою). Інші приділяють особливу увагу поведінці у взаємодії, тобто механізму взаємин лідера та послідовників. **Поведінкові теорії**, засновуючись на теорії рис, надають їй іншого виміру. Труднощі у виділенні універсальних лідерських рис сприяли перенесенню уваги на поведінковий аспект лідерства. Вивчати поведінку було простіше, адже її можна спостерігати. Дослідники, які працювали в цьому напрямі, взяли за об'єкт вивчення дії (поведінку), що роблять людину лідером і відрізняють її від послідовників. Головна проблема полягала в тому, щоб виявити конкретні дії, які висувають індивіда на позицію лідера. Якби вдалось виявити ідеальну модель лідерської поведінки, нові лідери змогли б відтворювати та вдосконалювати її.

У 1960–1970-і рр. поведінкові теорії були популярними серед багатьох дослідників. Так, Р. Блейк і Дж. Моутон (з дослідницької групи штату Огайо) дійшли такого висновку: хоча в теорії ініціювання структури та розвиток ідей постають як різні дії, у реальному житті люди демонструють обидві характеристики одночасно. Учені розробили систему тренінгу лідерів [12]. Однак, незважаючи на те, що під поведінкові теорії було підведено, здавалося б, солідне теоретичне обґрунтування, вони все-таки не виявились переконливими, принаймні через те, що не враховували ситуаційні фактори лідерства та його соціокультурний контекст.

Витоки динамічного аналізу лідерства як процесу можна знайти в працях Р. Бейлза, Т. Ньюкома, Ф. Фідлера, А. Харса, Е. Хартлі, де лідерство розглядається як результат складного й багатопланового впливу різноманітних факторів (місця, часу тощо) під час входження лідера в різні ситуації [13, с. 453–470]. Важливою відмінністю від теорії вроджених рис було те, що ця концепція передбачала можливість підготовки лідерів за спеціально розробленими програмами, і в разі зацікавленості організації у лідерах з'являлась можливість формувати їх так само, як керівників.

У 1970-х рр. А. Файлі, Р. Хаус, С. Керр виділили 12 ситуаційних факторів, які здійснюють вплив на процес лідерства та приймаються більшістю дослідників, а саме:

історію соціуму, вік людини, яка займала лідерську позицію перед цим, вік нинішнього лідера та його попередній досвід, соціальну систему, у якій ця організація існує, особливі потреби організації в її діяльності, психологічний клімат, характер діяльності, якої дотримується лідер, розмір соціуму, рівень кооперації суб'єктів, необхідний лідеру, культурні очкування послідовників, особистісні характеристики суб'єктів, вимогу часу та можливості для прийняття рішень [14]. Ситуативний підхід значно посунув популярну тоді теорію рис. Однак багато теоретиків наполягають на тому, що сама по собі ситуація не є достатньою для визначення лідерства. теорія рис, і ситуативні теорії намагались пояснити лідерство як результат впливу одного певного фактора. Процес взаємодії особистісних та ситуативних причин, як правило, ігнорувався.

Лідерство як у вищому ступені динамічний процес розглядали Г. Герт, Р. Кеттел, С. Мілз, Р. Стогділл, К. Шатл. У науковій літературі їхні концептуальні погляди представлені під різними назвами: **синтетичні теорії лідерства, реляційні теорії, особистісно-ситуативні теорії**. Учені вважають, що лідерство є результатом взаємодії лідера та послідовників. Причому взаємодія може ініціюватись як лідером, так і його послідовниками. Ситуація значною мірою впливає на стосунки між лідером та послідовниками, і лідер може, оперуючи компонентами ситуації, впливати на взаємини з послідовниками. Таким чином, розглядаючи процес лідерства, необхідно враховувати чотири фактори:

- риси й мотиви лідера як особистості;
- потреби та установки послідовників, їхній образ лідера й мотиви слідування за ним;
- соціально-психологічні параметри групи (міжособистісні стосунки тощо);
- інституційний контекст, тобто офіційні та правові параметри, у межах яких лідер та його послідовники діють [15].

На сучасному етапі практично всі дослідження у сфері лідерства спираються на синтетичні теорії, оскільки вже ні в кого не виникає сумнівів щодо необхідності врахування комплексу факторів під час вивчення цієї проблеми. Синтетичний підхід до

аналізу лідерства дає нам змогу виділити деякі теоретичні позиції, які можна використовувати в науковому дослідженні:

- розгляд лідерства як динамічного, еволюційного процесу;
- уявлення лідерства як інтеракції між лідером і послідовниками, а не характеристики окремого індивіда;
- лідер та послідовники є взаємозалежними як за змістом, так і в процесі діяльності;
- лідер та послідовники взаємодіють у певному соціальному контексті, який можна зрозуміти й інтерпретувати.

Помітний внесок у вивчення проблематики лідерства зробили прихильники **теорії очікування-взаємодії** Р. Стогділл, Ф. Фідлер, Дж. Хемфілл, С. Еванс. Їм належить спроба створення «ймовірнісної моделі ефективного лідерства», яка робить акцент на інтеграції впливу стилів лідерства (залежать від особистісних якостей лідера) і ситуативних змінних (відносини між лідером та послідовниками, структура завдання, позиція влади лідера). Дж. Хоманс розвинув теорію ролі лідера, використовуючи три основні змінні: дію, взаємодію та почуття (настрій) [16]. Автори теорії «очікування-взаємодії» висловили припущення, що за відповідності лідерської поведінки очікуванням і навпаки підвищується ефективність вирішення поставленого завдання. Увага лідера до субординаційної діяльності підвищує рівень мотивації всіх суб'єктів.

В **атрибутивних теоріях** акцент зсунувся від аналізу особистісних характеристик лідера до розгляду особливостей його сприйняття з боку послідовників, оскільки саме цей фактор визначає, яким чином послідовники відреагують на якості лідера: схвалюють їх і підуть за лідером або ж не підтримають його. Тобто не лідер домінує, а послідовники до певної міри визначають поведінку лідера, підштовхуючи його до прояву тих чи інших особистісних рис. Дослідження останніх років свідчать про зростання інтересу до ролі послідовників у процесі лідерства. Звісно, і раніше існування послідовників визнавалось та передбачалось, проте їм відводилась пасивна роль. Сучасні моделі лідерства йдуть шляхом інтеграції послідовників у

процес прийняття рішень на всіх етапах та здійснення владних повноважень.

Теорії транзактного аналізу й трансформативного лідерства (прихильниками яких є Г. Келлі, Дж. Марч, Г. Саймон, Дж. Тібо, Дж. Хоманс) розглядають лідера як людину, яка відчуває потреби й бажання своїх послідовників та пропонує способи їх реалізації, тобто акцент робиться на емоційному боці взаємодії лідера й послідовників. Предметом аналізу в цих теоріях виступають насамперед міжособистісні відносини, а не орієнтація лідера на вирішення конкретних завдань і досягнення певних цілей. Транзактний підхід до лідерства розвивається на основі ідеї соціального обміну. Теоретики транзактного підходу підкреслюють особливу важливість в організаційному лідерстві переконуючого впливу порівняно з примусовою владою або поступливістю. Ф. Фідлер дійшов висновку, що в різних умовах ефективними є різні типи лідерства. Учений намагався виміряти основні складники ефективності лідера, такі як «можлива схожість між протилежностями» та «ступінь поваги до найменш бажаного з колег» [17, с. 149–190].

Феномен лідерства пов'язаний із таким фактором людської психіки, як мотивація. Прихильники **мотиваційних теорій** стверджують, що ефективність лідерської діяльності залежить від того, як лідер впливає на мотивацію послідовників, здатність ефективно виконувати роботу, почуття задоволеності від діяльності тощо. Часто мотиваційні теорії стають об'єктом критики. Дослідники протиставляють примітивізму мотиваційних підходів різноманітні ціннісні теорії, а самі мотиваційні теорії розглядають як складову частину ціннісних.

Інше розуміння лідерства представлене в **теоріях гуманістичного напрямку** (які розвивали Р. Блейк, Дж. Макгрегор), які виходять із того, що людина за своєю природою – складно мотивований організм, а група загалом завжди керована. Лідер має так перетворити групу, щоб послідовникам забезпечувалась свобода для здійснення власних цілей, а також так, щоб зробити внесок у здійснення цілей організації. Для організації природний процес структурування ролей і контролю

за поведінкою членів в інтересах досягнення спільних цілей. У природі індивіда закладено прагнення до самоуправління, ініціативи й відповідальності. Робота організації може бути оцінена як ефективна тоді, коли послідовники можуть зробити посильний внесок у розв'язання спільних завдань, а лідер використовує різні засоби [18].

Р. Херсі та К. Бланчард, об'єднавши дослідження К. Аргіріса, Р. Блейка, Дж. Моутона, створили **теорію «життєвого циклу»**, згідно з якою стиль лідерського керівництва та ступінь виявлення влади лідера залежать від «зрілості» послідовників чи виконавців. Зі зростанням зрілості лідер може послабити зі свого боку контроль за їхньою діяльністю. Остаточна мета лідера – досягти максимальної самостійності з боку послідовників. Опоненти «теорії життєвого циклу» підкреслювали відсутність у ній послідовного методу вимірювання рівня зрілості, спрощений поділ стилів, неясність щодо питання про те, чи зможуть керівники на практиці поводити себе з такою гнучкістю [2, с. 192].

Інший напрям – **теорія визначальної ролі послідовників**. Ця позиція передбачає, що лідер покликаний лише відображати цілі групи та діяти від її імені, тому для розуміння лідерства необхідно мати уявлення про очікування й цілі послідовників.

Моделі лідерства, які розвиваються сьогодні, є переважно **ціннісними**. Вони розглядають лідерство не з позиції структури або системи, а з позиції міжсуб'єктних відносин. У попередніх теоріях також виділялись деякі основні цінності в моделі лідерської поведінки, проте не вони визначали сутність цих теорій. Ціннісні теорії намагаються по-іншому поглянути на процес лідерства, вбачаючи в ньому основу для створення нового мислення й поведінки. Лідерство стає скоріше філософією, ніж теорією або технологією, як раніше. Варто зазначити, що деякі із ціннісних теорій містять у собі особливі техніки (наприклад, теорії Г. Фейрхольма та С. і Т. Кучмарських). Однак ці техніки й технології засновані на цінностях, а отже, вони більше являють собою практичну філософію («філософію в дії»), орієнтовану

на суб'єктів організаційного процесу, та розроблені для того, щоб допомогти індивідам знайти себе, розвинути в собі лідерські якості.

Висновки і пропозиції. Дотримуючись формальних ознак лідерства, можна відшукати нескінченне розмаїття відносин між «ведучим» і «відомими», тому побудова навіть зразка теоретичних моделей є ускладненою, хоча, як ми переконались, цілком можлива. Головне питання полягає в тому, наскільки ці теоретичні моделі відображають сутнісні відносини діяльності, а отже, і взаємовідносини суб'єктів. Можна припустити, що будь-яка ознака, яка характеризує будь-яку функцію лідера або управлінця, має бути розглянута у зв'язку не з окремими й особливими умовами суспільного відтворення, як це робить багато дослідників, а із загальними та всезагальними.

У фаховій літературі існують численні концепції й теорії лідерства, а також типи лідерства. Ефективний тип лідерства визначається конкретною ситуацією, обставинами та завданнями. Усі теорії лідерства варто розглядати в сукупності. Кордони між ними є досить умовними. Теорії лідерства взаємодоповнюють та впливають одна на одну, розкриваючи кожна свій аспект цієї проблематики. Протягом десятиріч у соціальних науках триває кропітка робота зі збору, накопичення й узагальнення емпіричних даних. Можна умовно виділити чотири етапи розвитку теорій лідерства:

- 1) кінець XIX – початок XX ст. – розвиток досліджень особистості лідера;
- 2) 1930–1960-і рр. – дослідження лідерської поведінки;
- 3) 1970–1980-і рр. – дослідження соціального контексту лідерства;
- 4) 1990–2010-і рр. – розвиток ціннісних теорій лідерства.

Наголошуємо на обставині «умовно», адже, виокремлюючи ці чотири періоди, ми зовсім не хотіли сказати, що та чи інша група теорій, яка виникла в певний час, уже вичерпала себе та стала історією. Інтерес науковців зберігається до всіх наведених теорій, вони продовжують розвиватись, проте вже не так інтенсивно. Найбільш популярні сьогодні ціннісні тео-

рії лідерства, напевно, також стануть поштовхом до розвитку підходів. Процес дослідження лідерства (як і саме лідерство) є надзвичайно динамічним.

Список використаної літератури:

1. Лесина Л. Лидерство в образовании: социологический анализ : дисс. ... канд. социол. наук : спец. 22.00.06 / Л. Лесина. – Екатеринбург, 2002. – 165 с.
2. Кудряшова Е. Лидерство как предмет социально-философского анализа : дисс. ... докт. филос. наук : спец. 09.00.01 / Е. Кудряшова. – М., 1996. – 359 с.
3. Ярошевский М. Программно-ролевой подход к исследованию научного коллектива / М. Ярошевский // Вопросы психологии. – 1978. – № 3. – С. 54–63.
4. Петровский В. Теория деятельностного опосредования и проблема лидерства / В. Петровский // Вопросы психологии. – 1980. – № 2. – С. 29–41.
5. Парыгин Б. Основы социально-психологической теории / Б. Парыгин. – М. : Мысль, 1971. – 592 с.
6. Кулініч І. Психологія управління / І. Кулініч. – К. : Знання, 2011. – 415 с.
7. Осовська Г. Основы менеджменту / Г. Осовська. – К. : Кондор, 2003. – 664 с.
8. Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи : [аналітична доповідь] / за заг. ред. Л. Паращенко. – К. : ZUP, 2013. – 64 с.
9. Klubeck C. Differential Effects of Training on Persons of Different Leadership Status / C. Klubeck, B. Bass // Human Relations. – 1954. – № 7. – P. 59–72.
10. Хьелл Л. Теории личности: основные положения, исследования и применение / Л. Хьелл, Д. Зиглер. – СПб. : Питер, 2003. – 608 с.
11. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; под ред. Ю. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
12. Blake R. The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence / R. Blake, J. Mouton. – Houston : Gulf Publishing Company, 1964. – 180 p.
13. Fiedler F. The Effects of Leadership Training and Experience: A Contingency Model Interpretation / F. Fiedler // Administrative Science Quarterly. – 1972. – Vol. 17. – № 4. – P. 453–470.
14. Filley A. Managerial Process and Organizational Behavior / A. Filley, R. House, S. Kerr. – Glenview : Scott ; Foresman, 1979. – 117 p.
15. Stogdill R. Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research / R. Stogdill. – New York : Free Press, 1974. – 424 p.
16. Hormans G. The Human Group / G. Hormans. – New York : Row ; Peterson, 1950. – 364 p.
17. Feadler F. Contingency Model of Leadership Effectiveness / F. Feadler // Advances in Experimental Social Psychology. – 1964. – Vol. 1. – P. 149–190.
18. Argyris C. Understanding Organizational Behavior / C. Argyris. – Homewood : Dorsey Press, 1960. – 265 p.

Якушко Н. А. Теории лидерства: генезис и современная интерпретация

В статье рассмотрена эволюция теоретических обоснований феномена лидерства. Отражено значение отдельных концепций для понимания сущности и механизмов реализации лидерства, указано на закономерность появления новых теорий. Сделан акцент на релевантности отдельных теорий современному состоянию этой научной проблемы.

Ключевые слова: лидерство, лидерские черты, типы лидерства, поведение, мотивация, последователи, ценность.

Yakushko N. Leadership theories: genesis and contemporary interpretation

The article describes the evolution of the theoretical studies of the phenomenon of leadership. It deals with different concepts for the understanding of leadership and implementation of mechanisms; it specifies the peculiarities of emergence of the new theories. The author focuses on the relevance of certain theories in terms of current state of the scientific problem.

Key words: leadership, leadership features, leadership styles, behavior, motivation, followers, value.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:341.232

Г. А. Гайдай

здобувач, викладач кафедри іноземних мов
професійного спрямування Чернігівського
національного технологічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АНГЛОМОВНОМУ СЕРЕДОВИЩІ В РАМКАХ СПІВПРАЦІ УКРАЇНА-ЄС

Стаття присвячена питанню функціонування механізмів державного управління в умовах євроінтеграції України та посилення зв'язків з країнами-членами ЄС. Досліджуються механізми залучені до реалізації відповідної політики нашої держави та роботи інституцій державного управління. Приділено увагу необхідності англomовної компетентності для державних службовців України для ефективної професійної діяльності у сучасних умовах, і, відповідно, для результативності механізмів державного управління, спрямованих на політичне, економічне, правове зближення України та країн-членів ЄС.

Ключові слова: механізми державного управління, державні службовці, англomовна компетентність, Угода про асоціацію, комунікація, багатомовність.

Постановка проблеми. З метою приведення нашої системи державного управління до міжнародних, європейських норм і стандартів, наразі Україна перебуває у центрі тривалого процесу трансформацій у різних сферах суспільного життя. Це впливає на усі системи та органи державного управління. Значна увага приділяється професіоналізації державної служби України, із фокусом на необхідні фахові компетенції державних службовців. У той же час, політичний курс держави, розвиток органів місцевої та центральної влади значною мірою впливає на особливості функціонування механізмів державного управління. Відповідно постає запитання: які механізми державного управління потребують нагального вдосконалення, а які, можливо, необхідно розробити?

Біль того, Україна прагне вступити до європейської багатонаціональної спільноти, яка, не зважаючи на політику багатомовності, все ж є представницею

політично-економічного утворення, яке використовує для координування спільної діяльності так звані «мови міжнародного спілкування», і в першу чергу – англійську. Відповідно, дослідження потребують не просто інтеграційні механізми державного управління, а питання їх функціонування у переважно англomовному середовищі. Із цієї точки зору на передній план виходить розвиток англomовної компетентності державних службовців України задля результативності функціонування механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: механізми державного управління загалом, а також у контексті інтеграційних процесів в Україні вивчали: І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко, Т.К. Гречко, М.О. Назаренко О.С. Орцева, Ю.В. Палагнюк, О.В. Федорчак та ін. Поняття мовної (англomовної) компетентності вивчається у працях: Г.В. Абрамовича, Н.Г. Акатової, Н.І. Анрейчика, М.Б. Бергельсона, Л.А. Бессонової, Л.С. Дмитрієвських, Е.Ю. Жданової, І. В. Кухти, О.С. Лагодинського,

В.В. Ягупова та ін., однак матеріали їх досліджень носять виключно мовознавчий характер. Знання іноземної (англійської) мови та ефективна професійна діяльність державних службовців пов'язують: Л.В. Амосова, Л.В. Дербеньова, Н.М. Колісниченко та ін., проте залежність механізмів державного управління від англомовної компетентності державних службовців залишається невивченою.

Мета статті – окреслити основні механізми державного управління задіяні у процесах євроінтеграції України та визначити їх залежність від рівня сформованості англомовної компетентності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Функціонування механізмів державного управління для координації та реалізації співпраці між Україною та ЄС відбувається на різних рівнях. Відповідно до офіційних історичних документів, Україна представлена при Європейському Союзі з 1992 року. У 1996 році в Брюсселі було відкрито повноцінне Представництво України при Європейських Співтовариствах, яке з того часу очолювали провідні кадрові дипломати та високопосадовці. Співробітництво просувається через низку заходів і зустрічей [1].

Правове, інформаційне та нормативне забезпечення функціонування механізмів державного управління в умовах євроінтеграції значною мірою залежить від проведення та результатів регулярних зустрічей та комунікації державних службовців України та країн-членів ЄС. Надалі розглянемо деякі приклади.

Саміти Україна-ЄС відбуваються, як правило, на щорічній основі по чергово в Україні та ЄС (найчастіше у Києві та Брюсселі) у відповідності до статті 460 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами. Згідно з Угодою про асоціацію під час самітів здійснюється загальний нагляд за її виконанням, а також обговорення будь-яких двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. Делегацію України на такій зустрічі очолює Президент України, делегацію ЄС – Президент Європейської Ради та Президент Європейської Комісії. Зазвичай, за результатами самітів лідери України та ЄС схвалюють спільний

заключний документ – заяву або прес-реліз, який закріплює досягнуті в ході переговорів домовленості. Із часу започаткування практики проведення самітів Україна – ЄС відбулося сімнадцять таких зустрічей на найвищому рівні. 13 травня 2014 року в Брюсселі вперше було проведено спільне засідання Уряду України та Колегії Європейської Комісії. Водночас, контакти на вищому рівні між керівництвом України та ЄС також підтримується у рамках міжнародних форумів та під час регулярних телефонних контактів [1].

У відповідності до статей 461-463 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та його державами-членами у 2014 році була створена Рада асоціації Україна – ЄС для забезпечення механізмів контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди а також як механізм державного управління для вивчення питань, які виникають в рамках Угоди, або двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. Засідання Ради проводяться на рівні міністрів щонайменше один раз на рік, а також тоді, коли цього вимагають обставини. Делегацію України на засіданнях Ради асоціації очолює Прем'єр-міністр України, делегацію ЄС – Віце-Президент Європейської Комісії – Високий Представник ЄС із закордонних справ та безпекової політики. Рада асоціації складається з членів Уряду України, з одного боку, та членів Ради Європейського Союзу та членів Європейської Комісії, - з іншого боку [1].

Комітет асоціації був заснований відповідно до статті 464(1) Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і є допоміжним механізмом у виконанні Радою асоціації своїх обов'язків і функцій та виконує завдання, передбачені Угодою і доручені йому Радою асоціації. Відповідно до статті 465(1) Рада асоціації визначає у своєму Регламенті обов'язки та порядок функціонування Комітету асоціації. Комітет асоціації проводить підготовку засідань та дискусій Ради асоціації, у разі необхідності, імплементує рішення Ради асоціації, забезпечує безперервність відносин асоціації та належне виконання Угоди. Комітет асоціації розглядає будь-які питання, визначені для розгляду ним

Радою асоціації, а також будь-які інші питання, які можуть виникнути в ході щоденної імплементації положень Угоди. Комітет асоціації надає Раді асоціації пропозиції або проекти рішень чи рекомендацій для їхнього схвалення. Комітет асоціації складається з вищих посадових осіб України та ЄС з різних галузей співробітництва і збирається щонайменше один раз на рік. Крім цього, Угодою про асоціацію окремо передбачено створення Комітету асоціації у торговельній конфігурації. Відповідно до статті 465(4) Угоди, Комітет асоціації у торговельному складі розглядає питання, пов'язані з Розділом IV Угоди. До його складу входять посадові особи вищого рівня від України та Європейської Комісії, які відповідають за торгівлю і питання, пов'язані з торгівлею [1].

Окрім того, державні службовці залучені до реалізації механізмів державного управління з питань євроінтеграції через низку консультацій і зустрічей:

- на рівні політичних директорів – двічі на рік;
- на рівні Робочої групи ЄС з питань Східної Європи та Центральної Азії (COEST) – раз на рік;
- на рівні Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ та Ради Європи (COSCE) – двічі на рік;
- на рівні Політико-безпекового комітету ЄС (PSC) – двічі на рік;
- на рівні Робочої групи ЄС з питань глобального роззброєння, нерозповсюдження та контролю над озброєннями (CONOP/CODUN) – двічі на рік;
- на рівні Робочої групи ЄС з питань звичайних озброєнь (COARM) – двічі на рік [1].

Існує низка інших спеціалізованих форматів діалогу як допоміжних форм реалізації механізмів державного регулювання відносин Україна-ЄС та спільної політики з окремих питань, наприклад спільна зустріч Колегії Європейської Комісії та українського Уряду (раз на рік), неформальні зустрічі у форматі «Група друзів України в ЄС та Україна» (як правило двічі на рік), правові консультації з незаконної анексії РФ Криму (двічі на рік) [1].

У контексті імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС,

організаційними механізмами державного управління щодо процесів євроінтеграції та проведення галузевих реформ шляхом адаптації міжнародних норм і стандартів, виступають двосторонні угоди та меморандуми з рядом європейських та світових агенцій, зокрема:

- Європейським моніторинговим центром з наркотиків і наркозалежності (EMCDDA);
- Агенцією з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС (FRONTEx);
- Глобальною цивільною навігаційною супутниковою агенцією системи GALILEO (GSA);
- Європейською екологічною агенцією (EEA);
- Європейською агенцією з безпеки праці (OSHA);
- Європейською агенцією з безпеки на морі (EMSA);
- Європейською агенцією з безпеки в повітрі (EASA);
- Європейським центром з профілактики та контролю хвороб (ECDC);
- Європейською залізничною агенцією (ERA);
- Європейською фундацією з професійної освіти (ETF);
- Європейською агенцією з лікарських засобів (EMA) та іншими [1].

Організаційні, ресурсні та інші види механізмів державного управління з питань співпраці Україна-ЄС діють і на місцевому рівні та мають конкретне практичне вираження та значимість. Наприклад, Чернігівська обласна адміністрація співпрацює з молодіжними організаціями Німеччини у напрямку обміну досвідом, проведення стажування, реалізації спільних проєктів; благодійною асоціацією «Піренеї Комменж» (Франція) у напряму обміном досвіду; підтримує міжнародну програму «Асоціації Обмін Франція - Україна», приймають участь у закордонних конференціях та семінарах-тренінгах тощо [2, с. 33 – 34].

Таким чином, ми бачимо, що євроінтеграція нашої держави вимагає ефективного використання політичних, правових, інформаційних та інших механізмів державного управління на різних рівнях

державної влади. Функціонування інтеграційних механізмів державного управління значною мірою залежить від усного та письмового інформаційно обміну між державними службовцями України та ЄС, результативності перемовин та зустрічей (як офіційних, так і особистих), в рамках існуючих Рад, асоціацій, робочих груп тощо, що є вкрай ускладненими процесами в умовах використання різних мов.

Відповідно, англомовна компетентність державних службовців виступає як чинник налагодження комунікаційних каналів між державними службами України та країн-членів ЄС. Наразі навіть розробляються різні бази даних ЄС, які будуть об'єднані у майбутньому аби забезпечити послідовне використання термінології у публікаціях на будь-якій із офіційних мов. [3; 4]. Належне використання термінології стосується й системи державного управління. Ефективне функціонування комунікаційних механізмів державного управління як всередині країни, так і на міжнародному рівні, вимагає чіткого зв'язку національної термінології з її іншомовними (англомовними) аналогами. До прикладу, український термін «державне управління» має чотири активно використовувані англомовні аналоги: *public management, state management, state administration, public administration*. Усі чотири варіанти є вірними з точки зору перекладу, і використовуються залежно від встановленої, так би мовити, «традиції». Це є однією з причин чому англомовній освіті приділяється стільки уваги на території ЄС, а тепер і в Україні. Європейська Хартія щодо Багатомовності стверджує, що національні державні службовці, які діють на міжнародних посадах, вже на початку їх кар'єри потребують достатньою мірою володіти іноземними мовами. Зазначається, що формування і розвиток іншомовної компетентності європейських державних службовців має утримуватись на відповідному рівні для досягнення реальної багатомовності у роботі інституцій державного управління. Це повинно бути об'єктом контролю професійної кваліфікації [5, с. 5].

Візьмемо до прикладу Латвію. У 2014 році, перед початком періоду її головування у Раді Європейського Союзу (січень –

червень 2015 р.), більш ніж 1700 державних службовців взяли участь у курсах англійської мови від міжнародної мовної компанії «Skriņevanek Baltic». Процес навчання тривав більше року, він був поділений на п'ять семестрів, по 48 годин кожен. Необхідний рівень володіння англійською мовою встановлювався з урахуванням займаної посади та обов'язків працівника державної служби. Метою цих курсів було забезпечити ефективну діяльність Латвійської сторони у робочому процесі Ради Європи з використанням англійської мови, виконання завдань пов'язаних з головуванням Латвії у Раді ЄС, а також успішність у неформальному спілкуванні англійською мовою [6].

Висновки і пропозиції. Отже, англомовна компетентність державних службовців виступає чинником підвищення результативності функціонування механізмів державного управління в умовах євроінтеграції України. Не зважаючи на багатомовність Європи, саме англійська є провідною мовою міжнародного спілкування і активно використовується у діяльності державних інституцій. Саме тому, якщо Україна прагне стати повноправним членом ЄС, наша система державного управління повинна не лише впроваджувати у свою діяльність міжнародні стандарти та норми, а й підвищувати рівень англомовної компетентності своїх працівників аби вони могли виконувати свої посадові обов'язки відповідно до вимог часу, досягаючи необхідних результатів і продовжуючи розвиток держави на новому рівні.

Нагального вирішення потребують питання приведення нормативно-правової бази України у відповідність до вимог часу у розрізі іншомовної (англомовної) компетентності державних службовців. На нашу думку, необхідно визначити необхідний рівень відповідної компетентності, шляхи мотивування державних службовців до навчання та самовдосконалення після призначення до органів державного управління, введення вимоги англомовної компетентності до положень, що стосуються прийняття на посади у державному управлінні та подальшого підвищення по посаді. На порядку денному також питання оцінки рівня англомовної компетентності, наявно-

го у працівників державної служби, та необхідного для ефективного функціонування механізмів державного управління.

Список використаної літератури:

1. Україна-ЄС // Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії (сайт). - Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/>
2. Вдовенко Ю.С. Європейська інтеграція на регіональному рівні: Чернігівська область: збірка матеріалів / [упоряд. : Ю. С. Вдовенко, С. І. Федусь, відп. ред. Ніконенко Д. М.]. - Чернігів : Лозовий В. М., 2010. - 199 с.
3. Schreiner P. Staat und Sprache in Europa. Nationalstaatliche Einsprachigkeit und die Mehrsprachenpolitik der Europäischen Union / Patrik Schreiner. - 2006. - Режим доступу: http://planlingvoj.ch/files2/Rezension_Peterlang_Schreiner_StaatundSprache.pdf
4. Limbach J. Europäische Sprachenpolitik / Jutta Limbach, Jürgen Gerhards. - Режим доступу: <http://www.bpb.de/apuz/59771/europaeische-sprachenpolitik?p=all>
5. European Charter for Plurilingualism. - Paris, 2005. - Режим доступу: http://b1-akt.com/wp-content/uploads/2015/10/charteplurilinguisme_env2.13.pdf
6. Skrivanek Baltic (website): Press releases. - Режим доступу: <http://www.skrivanek.lv/en/for-press/press-releases/latvian-civil-servants-have-been-trained-in-the-english-language.aspx>

Гайдай Г. А. Особенности функционирования механизмов государственного управления в рамках сотрудничества Украина-ЕС

Статья посвящена вопросу функционирования механизмов государственного управления в условиях евроинтеграции Украины и усиления связей со странами-членами ЕС. Исследуются механизмы, вовлеченные в реализацию соответствующей политики нашего государства и работу институтов государственного управления. Уделено внимание необходимости англоязычной компетентности для государственных служащих Украины для эффективной профессиональной деятельности в современных условиях, и, соответственно, для результативности механизмов государственного управления, направленных на политическое, экономическое, правовое сближение Украины и стран-членов ЕС.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, государственные служащие, англоязычная компетентность, Соглашение об ассоциации, коммуникация, многоязычие.

Gaidai G. A. Features of functioning of the mechanisms of public administration in the framework of Ukraine-EU cooperation

This article studies the issue of functioning of public administration mechanisms in the context of Ukraine's European integration and strengthening of relations with EU member states. The mechanisms involved in the implementation of the relevant policy of our state and the work of the institutions of public administration are explored. Attention is paid to the need for English language competence for Ukrainian civil servants for effective professional work in modern conditions, and, accordingly, for the effectiveness of public administration mechanisms aimed at political, economic, legal convergence of Ukraine and EU member states.

Key words: mechanisms of public administration, civil servants, English language competence, Association Agreement, communication, multilingualism.

Є. А. Кульгінський

кандидат медичних наук,
докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена методологічному забезпеченню та визначенню механізмів децентралізації державного управління в галузі охорони здоров'я; критично оцінено досвід європейських країн щодо запровадження реформ сфери охорони здоров'я на основі децентралізації, зроблено акцент на визначенні сфер взаємовпливу та відповідальності.

Ключові слова: державне управління, сфера охорони здоров'я, децентралізація, країни Європейського Союзу.

Постановка проблеми. Сферу охорони здоров'я відносять до соціальних складових суспільства, ця галузь справді відображає стан усіх складових та перетворення в них.

Президент України Стратегією стало-го розвитку «Україна – 2020» проголосив реформування галузі охорони здоров'я є одним з пріоритетних напрямів реформ, з якими пов'язується майбутнє держави. У сучасних умовах проголошеної децентралізації управління зазначеною сферою розглядається як взаємодія саморегуляційних можливостей децентралізованих органів управління галуззю із зовнішнім державним управлінням, яке забезпечується моніторингом та оцінюванням діяльності системи охорони здоров'я заради досягнення поставленої мети: всебічного задоволення потреб суспільства в цілому та кожного громадянина зокрема у якісній медичній допомозі. Особливу увагу цим питанням приділено у такому надзвичайно важливому для планування реформ в Україні документі, як моніторингова доповідь «Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2014».

Тому реформування, що є актуальним для всіх трьох галузей управління суспільством, як безпосередньо, так і опосередковано, через зміни у функціонуванні закладів охорони здоров'я, впливає на рівень громадського здоров'я, і в результаті –

на середню тривалість життя населення. Забезпечення оптимальної якості медичної допомоги на основі впровадження нових управлінських та фінансових відносин між державою та закладами охорони здоров'я – основа забезпечення оптимальної якості життя населення, що, зрештою, є метою перетворень в економічній, політичній та соціальній сферах життєдіяльності суспільства. Таким чином, децентралізація управлінських та фінансових відносин в системі охорони здоров'я є органічною складовою прогресу суспільства як цілісної системи і забезпечується багаторівневою системою державного управління.

Основна проблема децентралізації управління закладами охорони здоров'я в Україні також викликана посиленням динаміки європейської інтеграції України, актуальністю дослідження адаптації європейського досвіду державного будівництва до умов України з погляду як позитивних, так і негативних наслідків цього процесу. Це обумовлює необхідність реформування зазначеної галузі та приведення національного законодавства в цій сфері суспільного життя до європейських норм і стандартів.

Метою статті є аналіз Європейської методології та визначення механізмів децентралізації державного управління галуззю охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Літературні джерела [1; 5; 6] свідчать про те, що сучасний етап методологічного роз-

витку державного управління характеризується загостреною потребою в побудові його концепції, визначенні механізмів впливу на пізнання і практику. Накопичений раніше методологічний потенціал виявився значною мірою вичерпаним, а практика державного будівництва висуває такі завдання, які дуже складно вирішити в рамках колишніх методологічних підходів. Саме до таких завдань можна віднести й регулювання процесу децентралізації в галузі охорони здоров'я.

Унікальний за притаманними йому якостями характер здоров'я людини як соціального й водночас особистого блага робить роль регулювання, що є одним із найважливіших інструментів ефективного управління у сфері охорони здоров'я, особливо важливою.

Доцільно наголосити на характерному для західноєвропейських країн та сучасного світу в цілому зростанні довіри до ринкових підходів при прийнятті управлінських рішень, пов'язаних з регулюванням державного сектору охорони здоров'я. Однак дедалі більш активно запровадження ринкових механізмів, що має місце в останні роки у цій сфері, водночас супроводжується вдосконаленням регулюючої ролі держави. При цьому фактично в усіх розвинутих країнах у процесі реформи систем охорони здоров'я увага держави концентрується насамперед не на збільшенні обсягів фінансування, а на забезпеченні контролю за ефективністю та результативністю витрат, раціональністю розподілу наявних ресурсів і підвищенні якості медичних послуг [5].

Доведено, що одним з аспектів управлінського застосування поняття «регулювання» є визначення ступеня централізації системи. З одного боку, центральний уряд може бути зацікавлений у збереженні повного контролю над системою, вимагаючи, щоб усі рішення, що приймаються в рамках системи, санкціонувалися центральною владою. З іншого боку, уряд може вдатися до децентралізації, делегувавши прийняття рішень нижчим рівням системи.

Одним із основних способів децентралізації є деволуція, тобто делегування владних повноважень регіональним чи місцевим органам виконавчої влади або

навіть окремим закладам чи установам системи. Наприклад, лікарням можуть передаватися повноваження щодо розподілу коштів без попереднього схвалення органами державного управління будь-якого рівня. Проте навіть у цьому випадку орган регулювання може встановити свої стандарти для оцінки поведінки учасників системи, яким були делеговані владні повноваження.

Таким чином, у процесі державного регулювання взагалі й у регулюванні системи охорони здоров'я зокрема збалансоване комбінування підходів, що розроблені в межах різних наукових дисциплін, є не лише можливим, а й, по суті, невідворотним. Саме воно здатне забезпечити якісне регулювання як найважливіший інструмент ефективного управління.

Спираючись на дослідження Baldwin та Cave [7], ми сформулювали такий перелік можливих загальних стратегій децентралізації державного управління в сфері охорони здоров'я :

- 1) заміна контролю на аудит;
- 2) обов'язкове саморегулювання;
- 3) режими, що спираються на стимулювання (податки, субсидії);
- 4) використання ринкових механізмів (закони, що регулюють конкуренцію, контракти та дозвольні документи, що можуть бути предметом купівлі-продажу, франчайзинг);
- 5) заходи з регулювання відкритості;
- 6) прямі дії уряду;
- 7) юридичні права та обов'язки;
- 8) програми державної компенсації та соціального страхування.

Таким чином, децентралізація в державному управлінні охороною здоров'я – це складна система заходів, що передбачає застосування різноманітних інструментів та стратегій з метою ефективного використання обмежених бюджетних ресурсів та залучення додаткових джерел фінансування на основі визначення обов'язків та відповідальності в трикутнику суспільних стосунків (органи управління, заклади охорони здоров'я, громада) задля збереження та охорони здоров'я населення України.

Система охорони здоров'я також є складним конгломератом програм, установ та закладів, що вирішують різноманітні

завдання: від лікування гострих захворювань до профілактики; від індивідуального лікування до заходів, що охоплюють захист здоров'я населення в цілому; від стаціонарного лікування до первинної допомоги; від стоматологічних послуг до лікування професійних та психічних захворювань тощо. Ця система може бути поділена на п'ять підсистем [6]:

- 1) вимоги (попит), що асоціюються з громадянами (пацієнтами);
- 2) постачання або пропозиція (наприклад, індивідуальні постачальники медичних послуг, заклади охорони здоров'я, медична освіта);
- 3) захист здоров'я (наприклад, інфекційні та неінфекційні хвороби, профілактичні заходи, безпека довкілля, робочого місця та медичного обладнання);
- 4) фінансування;
- 5) управління.

Доцільно зазначити, що учасниками процесу управління охороною здоров'я можуть бути різні державні органи, серед яких чітко визначена роль відводиться насамперед законодавчому органу (парламенту), органам виконавчої влади (уряд та інші центральні виконавчі органи) та органам судової влади. Однак у децентралізований процес управління охороною здоров'я залучаються й інші державні чи недержавні установи та агенції. У деяких країнах держава передає частину своєї відповідальності регіональним чи муніципальним органам влади, в інших повноваження щодо саморегулювання делегуються різним організаціям приватного сектору (наприклад, ліцензування – медичним асоціаціям, страхування – асоціаціям фондів медичного страхування тощо). У низці країн існують незалежні від уряду національні органи, міра та сфера відповідальності яких залежать від багатьох факторів, у тому числі від типу діяльності, що підлягає регулюванню, від того, який конкретний сегмент системи охорони здоров'я (лікарні, лікарі тощо) підлягає регулюванню, від взаємодії різних елементів цього сегмента, від інституціональної структури системи охорони здоров'я в цілому, від національних культурних традицій тощо.

Таким чином, законодавча діяльність часто фокусується на розв'язанні гло-

бальних та політичних завдань, на організації загальної інституціональної структури охорони здоров'я. Однак у країнах із розвиненою системою охорони здоров'я предметом законодавчого регулювання можуть бути й управлінські механізми.

Після прийняття закону уповноважені державні, змішані державно-приватні або приватні органи готують нормативні акти, за допомогою яких повинна забезпечуватися реалізація закону. Саме у секторі охорони здоров'я цей етап займає особливо багато часу, що пов'язано з надзвичайно складними взаємовідносинами і різноманітною спрямованістю інтересів суб'єктів управління, що беруть участь у функціонуванні системи охорони здоров'я, та з необхідністю їх узгодження.

Погоджуємося з думкою В. Рудого [1], що різні учасники системи охорони здоров'я по-різному впливають на структуру, практичну реалізацію, оцінку та примусове застосування регулятивних заходів. І кожен з них має свої як позитивні, так і негативні сторони. Узагальнюючи функції цих суб'єктів, Baldwin та Cave наголошують на тому, що:

- сильною стороною учасників, які підлягають саморегулюванню, є спеціальні знання, а слабкою – відповідальність перед громадськістю;
- сильною стороною місцевих (муніципальних) органів влади є відповідальність перед виборцями, а слабкою – низька здатність до координації зусиль у значних масштабах;
- сила парламенту полягає в його високій політичній вазі в демократичному суспільстві, а слабкість – у нездатності забезпечувати довготривалий контроль;
- сильна сторона судів – забезпечення виконання закону, а слабка – планування;
- сильна сторона центральних департаментів, міністерств – здатність координувати свою діяльність з урядом, слабка – недостатній нейтралітет і залежність від уряду;
- сильна сторона спеціалізованих органів (агенцій) – професіоналізм і здатність об'єднувати різні функції, слабка – недостатній нейтралітет і залежність від уряду.

Крім того, загальною проблемою практики державного управління є надання державою одному й тому ж суб'єкту управління можливості водночас як встановлювати правила, так і забезпечувати нагляд за їх дотриманням.

Спираючись на викладені вище загальні уявлення про стратегії та інструменти регулювання і застосовуючи їх до системи охорони здоров'я, вирізняють моделі стратегій як механізми державного управління в цій сфері. Залежно від масштабів участі держави в процесах регулювання і дерегулювання їх можна розташувати у такому порядку [3]:

- 1) командно-адміністративне регулювання;
- 2) упорядкування та спрямування (деконцентрація);
- 3) децентралізація;
- 4) обов'язкове саморегулювання;
- 5) акредитація та ліцензування;
- 6) регулювання за допомогою незалежних органів;
- 7) міжгалузеве співробітництво.

Детальніше зупинимося на характеристиці кожної моделі.

Командно-адміністративне регулювання є крайньою, максимально можливою формою втручання держави. В умовах цієї моделі, яку ще називають технократичною, заклади охорони здоров'я, що повністю належать державі і управляються нею (або передані в управління регіональним чи місцевим органам виконавчої влади), підлягають адміністративному контролю по вертикалі (від верхніх рівнів ієрархії до нижніх). Управління системою охорони здоров'я здійснюють підготовлені експерти, які спираються на свої спеціальні знання та владне становище у політичних та економічних інститутах суспільства. Забезпечення раціонального управління та обмеження швидких змін політичних цілей у результаті нерациональної поведінки учасників процесу функціонування системи охорони здоров'я досягається шляхом прямого втручання держави у функціонування цієї системи. Ця модель вимагає повного підпорядкування й практично виключає можливість переговорів та оскарження.

Більш м'якою моделлю регулювання є модель упорядкування та спрямування.

В умовах цієї моделі заклади охорони здоров'я залишаються у власності держави, але управління ними здійснюється незалежно. Ця модель регулювання має місце тоді, коли в державний сектор охорони здоров'я запроваджуються механізми регульованого ринку, в результаті чого державні заклади охорони здоров'я фактично перетворюються на державні підприємства чи автономні некомерційні суб'єкти господарської діяльності, керівникам яких надається високий ступінь автономності (самостійності) у прийнятті рішень з таких питань, як постачання медичних послуг, підбір кадрів, розмір заробітної платні працівників тощо. За наявності такої управлінської автономії заклади, що перебувають у власності держави, підлягають регулюванню за відносно «м'якою» моделлю упорядкування та спрямування діяльності в певному напрямі. Державне регулювання в такому випадку використовується для того, щоб забезпечити відповідність рішень, що приймаються в умовах відносної інституціональної незалежності, основним завданням соціальної та економічної політики держави. У принципі, враховуючи особливе соціальне значення системи охорони здоров'я, ця модель застосовується й до регулювання діяльності недержавних постачальників послуг з охорони здоров'я, які також повинні відповідати низці обов'язкових державних вимог.

Такий тип управлінського механізму, як децентралізація, дозволяє використання чотирьох можливих варіантів стратегій:

а) децентрація, яка передбачає передачу повноважень щодо видання регулятивних актів від центрального уряду незалежним державним органам;

б) деволюція – передача повноважень з регулювання регіональним чи місцевим органам влади, які, в свою чергу, також можуть децентрувати чи делегувати отримані повноваження;

в) делегування – передача повноважень неурядовим агентам, порядок діяльності яких часто має відповідну правову підтримку. При цьому делегування повноважень страховим компаніям та постачальникам послуг зазвичай іменується саморегулюванням чи (за наявності

контролю з боку держави) обов'язковим саморегулюванням;

г) приватизація, яка означає повну передачу раніше закріплених за державою повноважень приватному сектору.

Слід зазначити, що для систем, які фінансуються переважно за рахунок податкових надходжень, характерні такі форми децентралізації, як деконцентрація та деволюція, тоді як для систем, що спираються на обов'язкове медичне страхування, характерною є стратегія делегування.

Стратегія приватизації для систем охорони здоров'я, враховуючи їх специфічне соціальне значення, не є характерною, хоча окремі її елементи можуть використовуватися. Більше того, ринкові механізми, що лежать в основі підприємницької діяльності, є недостатніми для осмислення та розв'язання основних нормативних завдань, які більшість урядів ставлять перед системою охорони здоров'я [3].

Як наголошують інші провідні фахівці з питань економіки та управління охороною здоров'я, нещодавня активізація підприємницької діяльності в системах охорони здоров'я європейських країн, апогей якої припав на кінець 80-х – початок 90-х рр. XX століття і яка продовжується й зараз, не обов'язково зумовлена зростанням приватизації в цьому секторі. Нерозривного зв'язку між втіленням конкурентних механізмів у державну систему медичного обслуговування та переведенням постачальників медичних послуг із державного сектору в приватний не існує [3].

З іншого боку, втілення ринкових механізмів у державну систему охорони здоров'я робить її більш ефективною та економічною, спонукає її активніше реагувати на потреби пацієнтів, і, як наслідок, сприяє зміцненню державної системи охорони здоров'я та збереженню уособлених у ній соціальних цінностей. На користь раціональності такої позиції свідчить досвід Великобританії, Швеції, Фінляндії, а також деяких країн Центральної Європи, насамперед Угорщини та Чехії: в країнах, де основна увага приділялась обережному розвитку ринкових відносин у рамках державної системи охорони здоров'я, за останні 15–20 років було приватизовано

лише незначну кількість державних медичних закладів.

Доцільно зазначити, що стратегія саморегулювання передбачає наявність делегованих державою повноважень, що дозволяють певним фізичним чи юридичним особам встановлювати норми професійної поведінки для своїх працівників. Заходи саморегулювання суттєво відрізняються в різних країнах залежно від того, наскільки вагому роль у цих заходах відіграють державні органи. Ці заходи можуть приймати як абсолютно приватну форму (що не передбачає урядового делегування), так і мати той чи інший ступінь делегування повноважень з боку держави.

Приватна форма саморегулювання має місце в деяких професійних та добровільних організаціях. Слід зауважити, що відсутність будь-яких зобов'язань перед державою робить цю форму непридатною для вирішення більшості політичних завдань.

Типовим прикладом державного делегування повноважень у сфері охорони здоров'я можна вважати професійне саморегулювання, яке здійснюється лікарями, фармацевтами (а в низці країн також медичними сестрами), фондами медичного страхування (в країнах, де діє соціальне медичне страхування) тощо.

В умовах моделі професійного саморегулювання, що наразі (разом із запровадженням механізмів планових ринків медичних послуг) набуває дедалі активнішого розвитку в країнах Центральної та Східної Європи, які стали членами Європейського Союзу, роль центральної ланки системи охорони здоров'я виконують лікарі, і використання ресурсів системи охорони здоров'я залежить, перш за все, від їх рішень. У такій моделі вважається, що лікарі є представниками пацієнтів, і, маючи доступ до всієї інформації про потреби останніх, на цій основі повинні будувати надання медичних послуг. Тобто фактично така модель передбачає передачу контролю над системою охорони здоров'я професіоналам-медикам. При цьому, зважаючи на ті переваги, які дають лікарям інформація та знання, на провідну роль медиків у розподілі та використанні ресурсів та на відсутність реальної юридичної інфраструктури для контролю

за медичною практикою, бар'єр на шляху зловживань медиків може бути поставлений лише самими професіоналами-медиками. Такий контроль здійснюється за рахунок освіти і підготовки, що забезпечують отримання стандартного комплексу професійних знань та навичок. Важливу роль у такому контролі відіграють жорсткі кодекси професійної етики, головною вимогою яких є примат потреб пацієнтів, та поширена у професійних медичних колах відданість певним етичним нормам. Саме такі механізми дозволяють запобігти як надмірному, так і недостатньому наданню медичних послуг.

Одним із найяскравіших останніх прикладів застосування моделі професійного саморегулювання є досвід Польщі, де початок переходу до неї, або, точніше, відродження цієї моделі, що існувала в країні до Другої світової війни, співпав із початком загальних демократичних перетворень у суспільстві кінця 80-х – початку 90-х рр. XX століття [1].

Разом з тим, якщо проаналізувати професійне саморегулювання фондів медичного страхування, то в багатьох країнах після набуття певного негативного досвіду (банкрутство страхових компаній – Чехія та Словаччина; величезне перевищення видатків над доходами – Угорщина, Естонія та ін.) можливості такого саморегулювання були суттєво обмежені за допомогою відповідних законодавчих рішень. Найбільш показовим у цьому плані було прийняття Сеймом Республіки Польща 23 січня 2003 р. Закону про загальне страхування в Національному Фонді здоров'я. Згідно з цим законом місце автономних територіальних кас хворих, що діяли на підставі закону про загальне медичне страхування від 6 лютого 1997 р. (чинність якого скасовано) і мали статус неурядових самоврядних страхових організацій, зайняв зазначений вище Національний Фонд здоров'я зі статусом державної організації, що діє на підставі статуту, затвердженого урядом.

Основними позитивними ознаками делегування повноважень є: висока ступінь відданості власним правилам; кваліфікована розробка правил; низька вартість управління; високий ступінь відповідно-

сті заходів регулювання тим нормам, що вважаються раціональними в середовищі зацікавлених суб'єктів відносин; досить високий ступінь повноти правил; можливість швидкого пристосування до зміни обставин; ефективні процедури правозастосування та рекламації; можливість комбінації саморегулювання і зовнішнього контролю.

Однак слід наголосити й на потенційно негативних сторонах саморегулювання, до яких належать: непрозорий характер правил; втручання в прийняття управлінських рішень; складність правил; висока вартість санкціонування правил; закриті процедури розробки правил; недостатні можливості для застосування примусу з метою забезпечення виконання вимог; відсутність громадської довіри; складність забезпечення юридичного контролю; можливість того, що громадськість вимагатиме переходу під урядовий контроль.

Характеризуючи саморегулювання як стратегію, необхідно наголосити на певній різниці між обов'язковим саморегулюванням та спільним саморегулюванням. Обов'язкове саморегулювання передбачає, що повноваження щодо прийняття обов'язкових правил поведінки делегуються неурядовим агентам, а правозастосування може здійснюватися або державними органами, або на приватному рівні (але за умови, що вони мають на це делеговані державою повноваження і діють під державним контролем). Спільне саморегулювання передбачає, що уряд затверджує правила, розроблені недержавними агентами. У системах охорони здоров'я низки європейських країн є приклади приватного саморегулювання, однак найбільш поширеним є обов'язкове саморегулювання, яке супроводжується можливістю санкціонованого державою переходу до державного контролю.

Акредитація та ліцензування є стратегіями регулювання, що орієнтовані насамперед на підвищення якості. Основними компонентами цих стратегій є зовнішня оцінка та обов'язковість дотримання встановлених стандартів. Однак між цими стратегіями існують певні відмінності. Акредитація, передбачаючи високі стандарти якості (які можуть бути досягнуті

далеко не всіма закладами), є добровільною, і заклад, що претендує на акредитацію, сам забезпечує оплату пов'язаних із нею витрат. Ліцензування ж, передбачаючи відносно низькі стандарти, здійснюється в обов'язковому порядку, а пов'язані з ним витрати мають фінансуватися державою. Слід зауважити, що запровадження обов'язкової акредитації в системах охорони здоров'я деяких країн (в тому числі в Україні) призвело до розмивання межі між стратегіями акредитації та ліцензування, перетворивши акредитацію на один із формальних аспектів державного регулювання (М. Білінська). Важливим є й те, що як акредитація, так і ліцензування використовуються лише як один з компонентів широкої системи заходів із регулювання системи охорони здоров'я.

Сутність міжгалузевого співробітництва як стратегії регулювання системи охорони здоров'я визначається її назвою. Фактично має йтися про сукупність цілої низки заходів щодо забезпечення співробітництва різних галузей, що тією чи іншою мірою можуть впливати на забезпечення охорони здоров'я населення.

Усе вищевикладене свідчить, що кожна з наведених моделей регулювання має як свої переваги, так і свої недоліки. Беззастережна загальна підтримка якоїсь однієї моделі навряд чи є доцільною та можливою.

Необхідно наголосити, що одним із базових документів – дороговказів на шляху реформ систем охорони здоров'я в Європі можна вважати Люблянську хартію з реформування охорони здоров'я, що була підтримана міністрами охорони здоров'я всіх держав – членів європейського регіону ВООЗ 18 червня 1996 р. у Любляні (Словенія) [8]. Хоча цей документ і не має юридичної сили, основні принципи, покладені в його основу, є спільним поглядом учасників цієї конференції на можливі шляхи досягнення європейських задач забезпечення здоров'я для всіх. Зокрема, у Хартії зазначається, що урядам необхідно забезпечувати справедливий розподіл ресурсів та доступ всього населення до послуг охорони здоров'я, а також вжити для цього відповідних законодавчих і регулюючих заходів. У всіх випадках, коли використання ринкових механізмів

у системі надання медичних послуг є доцільним, уряди мають сприяти розвитку конкуренції з метою забезпечення якості та раціонального використання обмежених ресурсів. У цьому документі також наголошується, що окремі заклади охорони здоров'я повинні мати максимально можливу самостійність щодо управління власними ресурсами за умов дотримання принципів, що забезпечують функціонування справедливої й ефективної системи надання медичної допомоги. Значну увагу децентралізації постачальників медичних послуг як одному з ключових механізмів підвищення якості та ефективності в секторі охорони здоров'я приділено у звіті щодо результатів реформування галузі у пілотних регіонах України [4].

У більшості країн Центральної та Східної Європи ключовими кроками реформ у системах охорони здоров'я протягом першого десятиліття ХХІ століття були зміна права власності медичних організацій та юридичного статусу медичних закладів. Лікарі первинної допомоги стали власниками своїх практик або були найняті на роботу через органи місцевої влади. Більша частина лікарень набула статусу автономних організацій, однак їх майно залишається публічною власністю. Ці зміни розглядалися як інструменти створення ринкових стимулів для підвищення якості та ефективності медичного обслуговування, контролю за витратами, а також як найважливіші кроки в напрямку розвитку соціального медичного страхування. Для забезпечення належного розділення функцій платника та автономних постачальників медичних послуг між ними було запроваджено контрактні відносини.

Висновки і пропозиції. Вищенаведене свідчить про те, що в останні роки в системах охорони здоров'я фактично всіх індустріалізованих країн, насамперед у Європі, дедалі більш активно застосовуються моделі регулювання, що базуються на стратегіях децентралізації управління сферою охорони здоров'я і автономії закладів охорони здоров'я, пов'язаних з формуванням так званих планових регульованих ринків, у поєднанні з моделями децентралізації та обов'язкового саморегулювання, які доповнюються основними

елементами акредитації, ліцензування та міжгалузевого співробітництва. Саме такий підхід наразі вважається найбільш прогресивним і саме на нього орієнтовано сучасні реформи систем охорони здоров'я абсолютної більшості європейських країн.

Список використаної літератури:

1. Рудий В. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. Рудий. – К. : Сфера, 2005. – 272 с.
2. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ №333-р від 01 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Райнерт Е. Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними / Е. Райнерт. – К. : Темпора, 2014. – 444 с.
4. Реформування галузі охорони здоров'я: Вінницька, Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Полтавська області, м. Київ. Результати, проблеми, шляхи вирішення [монографія]. – К. : МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України», 2014. – 189 с.
5. Державна політика у сфері охорони здоров'я: [кол. моногр.; у 2 ч.]/ [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Радиш]. – К. : НАДУ. 2013. – Ч.1. – 396 с.
6. Публічне управління: теорія і практика : [монографія] / [авт. кол.: Ю. Ковбасюк, В. Трошинський, М. Білинська та ін. ; за заг. ред. Ю. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.
7. Baldwin R. Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice / Baldwin R. Martin C. – Oxford : Oxford University Press, 1999.– 384 p.
8. The Ljubljana Charter on Reforming Health Care, 18 June 1996 // Bulletin of the World Health Organization. – 1997. – Vol. 77. – No. 1. – p. 48–49.

Кульгинский Е. А. Европейская методология механизмов децентрализации в государственном управлении системой здравоохранения

Статья освещает специфику методологического обеспечения и определение механизмов децентрализации государственного управления в области здравоохранения; критически оценен опыт европейских стран по внедрению реформ здравоохранения на основе децентрализации, сделан акцент на определении сфер взаимовлияния и ответственности.

Ключевые слова: государственное управление, сфера здравоохранения, децентрализация, страны Европейского Союза.

Kulginskiy E. European methodology of the mechanisms of public administration decentralization in health systems

The article is devoted to methodological support and the mechanisms of decentralization of government in health care; critically reviewed the experience of European countries to implement health care reform based on decentralization focuses on identifying areas of mutual influence and responsibility.

Key words: public administration, healthcare, decentralization, countries of the European union.

УДК 351:504

А. О. Надежденко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри раціонального природокористування
та охорони навколишнього середовища
Маріупольського державного університету

Н. О. Чечета

магістр Маріупольського державного університету,
магістр Таврійського державного агротехнологічного університету

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПОСИЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО ІНСТИТУТУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СУЧАСНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Стаття присвячена актуальним питанням координації дій органів державної влади та громадськості щодо вирішення екологічних проблем. Обґрунтовано необхідність побудови суспільно-інноваційного механізму державного управління реалізацією екологічної політики сталого розвитку на демократичних засадах. Висловлено авторські міркування щодо посилення практичних основ координації дій місцевих органів влади та громадськості щодо вирішення екологічних проблем у площині підтримки місцевих екологічних ініціатив на паритетних засадах за результатами відкритих конкурсів проєктів екологічного спрямування. Запропоновано впровадження додаткових податкових пільгових преференцій як стимулюючого засобу залучення суб'єктів господарювання до вирішення екологічних проблем.

Ключові слова: органи державної влади, громадськість, екологічна політика, екологічні проблеми, державне управління, державно-громадський інститут, екологічні ініціативи, державно-приватне партнерство, податкові пільгові преференції.

Постановка проблеми. Реалізація принципів державної екологічної політики об'єктивно є неможливою без формування ефективної системи управлінських механізмів забезпечення безпеки людини, природи і суспільства та побудови інтеграційної системи координат «суспільство – довкілля», що має екзистенційне значення для виживання громадян конкретної держави та населення інших держав світу.

Головною домінантою нової екологічної політики має бути сталий розвиток. Тож завданням сучасної державної екологічної політики в Україні має бути створення умов для залучення додаткових ресурсів розвитку державного управління.

Особливого значення в сучасний період має набути демократизація державного управління реалізацією екологічної політики сталого розвитку. Показником екологічної демократизації державного управління є співробітництво регіональних та

місцевих органів влади з громадськістю, з неурядовими екологічними організаціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення окремих аспектів державного управління, пов'язаного з екологічною проблематикою й охороною довкілля, зробили Л.М. Амджадін, О.А. Васюта, О.О. Веклич, Т.В. Гардашук, П.І. Гаман, В.О. Дьомкін, О. С. Заржицький, Н.В. Зіновчук, Т.В. Іванова, А.Б. Качинський, М.М. Кисельов, М.Х. Корецький, О.Я. Лазор, С.О. Линник, С.Ф. Марова, В.І. Овчинніков, І.М. Потравний та ін.

Мета статті – дослідження практичних основ координації дій органів державної влади та громадськості щодо вирішення екологічних проблем та визначення шляхів підвищення її ефективності.

Виклад основного матеріалу. Проблема ефективності управління все більше пов'язується громадською свідомістю з перспективами матеріального буття в умовах належного екологічного стану до-

вкільля, правового становища людини в суспільстві, в тому числі й у контексті дотримання її екологічних прав, а в кінцевому вигляді – з правомірністю (легальністю та легітимністю) існуючих державних структур і суспільного ладу. Тому соціальна життєдіяльність суспільства, в тому числі й в екологічній площині, прямо залежить від досконалості й ефективності всіх його інституціональних структур.

Належне державне управління реалізацією національної екологічної політики – це не тільки сума управлінських знань в екологічній сфері, але й процес їх свідомого і вивіреного створення та продукування. Причому продукування таких знань, по-перше, здійснюється в певному соціальному середовищі, де формування управлінського імпульсу в профільній сфері є екзистенційно обумовленим; по-друге, відбувається в суспільстві, де є сформований екологічний клімат, що впливає на практичну спрямованість державного управління.

Отже, головним напрямом демократизації державного управління є зміна «правил гри», коли активний вплив громадськості змінює традиційну вертикаль державного управління «згори донизу», що обумовлює побудову суспільно-інноваційного механізму державного управління реалізацією екологічної політики сталого розвитку.

Саме суспільно-інноваційний механізм державного управління реалізацією екологічної політики є процесом урівноваження держави та суспільства, при якому з одного боку суспільство в якості соціально-самоорганізованої та самоврядної в сфері громадянського суспільства системи керує державно-управлінською системою, змушуючи її діяти в суспільних екологічних інтересах, а з іншого – держава як владно-правовий інститут створює і управляє трансформованим суспільством, яке через громадські інституції впливає на процес прийняття управлінських рішень органів державної влади та контролює діяльність чиновників на всіх рівнях системи державного управління реалізацією екологічної політики сталого розвитку.

Безпосередньо удосконалення суспільно-інноваційного механізму державного управління реалізацією екологічної по-

літики сталого розвитку неможливе без посилення державно-громадського екологічного інституту шляхом дійсної реалізації принципу співпраці органів державної влади та громадськості.

Здебільшого формою співпраці державної влади з громадськістю є створення громадських рад при певному органі влади, де представники громадських екологічних організацій мали б давати поради або ж проводити громадську екологічну експертизу документів, які продукує певний орган влади.

Таким чином, громадськість могла б знайомитися з планами влади у сфері екології, здійснювати громадську екологічну експертизу проектів, надавати рекомендації щодо змін [1]. На практиці така співпраця часто зводиться до абсолютно формальних зібрань, коли представники влади доводять до відома громадських екологічних організацій те, що вже зроблено, і які існують подальші плани. Саме така модель співпраці є найбільш розповсюдженою в Україні.

Отже, докорінні зміни існуючого стану системи «суспільство – влада», безумовно, є необхідними. Тому державно-громадський екологічний інститут повинен бути побудований з урахуванням: застосування демократичної парадигми державного управління, що базується на принципі кооперації (співробітництва); активізації функціонування інститутів громадянського суспільства; ініціюючої ролі органів виконавчої влади або ініціюючої ролі інститутів громадянського суспільства чи членів територіальних громад; мотиваційних імпульсів у громадськості, що виникають в процесі повсякденної життєдіяльності за місцем проживання на локальному рівні функціонування соціуму в рамках територіальних громад, які згідно зі ст. 140 Конституції України є первинними суб'єктами місцевого самоврядування і в межах функціонування яких реалізуються практично всі життєві прагнення людини [2].

Таким чином, посилення практичних основ координації дій місцевих органів влади та громадськості щодо вирішення екологічних проблем має відбуватися за підтримки місцевих екологічних ініціатив

на паритетних засадах за результатами відкритих конкурсів проектів екологічного спрямування.

1. Підтримка органами місцевої влади ініціатив, спрямованих на прагнення громадськості вирішувати місцеві екологічні проблеми через самоорганізацію місцевих активістів та реалізацію невеликих ініціатив переважно локального значення. Здебільшого ці ініціативи спрямовані на реалізацію цілком конкретних, невеликих за обсягом завдань. До таких ініціатив можна віднести: облаштування зони біля смітників, створення екологічного центру, створення клубів за профільними (еколого-суспільними) інтересами, розмальовування смітєвих баків малюнками на екологічну тематику тощо. Середня сума, яка надається в рамках однієї програми, становить 5–10 тис. гривень. Більшість робіт виконується самими мешканцями, а лівова частка бюджету такої ініціативи витрачається на закупівлю матеріалів.

2. Підтримка місцевих екологічних ініціатив органами державної влади на рівні області (регіону) за результатами відкритих конкурсів проектів екологічного розвитку відповідної території та проектів, спрямованих на вирішення актуальних екологічних проблем. З метою формування мотивації та активізації місцевої громадськості, у конкурсі мають право брати участь проекти з 50% самофінансуванням із залученням коштів як місцевих бюджетів, міжнародних структур, так і безпосередньо коштів громадськості. Переможці конкурсів отримують від обласних органів влади фінансування у розмірі 50% від кошторису проекту за рахунок коштів обласного бюджету.

Таким чином, конкурс екологічних ініціатив:

а) фіксує, формує та легалізує відповідний проект громадськості;

б) створює відповідні організаційні та організаційно-правові форми співробітництва між громадськістю та органами держави або місцевого самоврядування;

в) вітає спільну участь у виконанні екологічних проектів громадських екологічних організацій та органів місцевої влади, органів місцевого самоврядування, які в

цьому випадку є партнерами ініціатив громадськості;

г) заохочує та детермінує виникнення спільних ініціатив громадськості з органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування, з якими вони виходять на конкурс;

г) кошти від конкурсу приходять на рахунок органів місцевого самоврядування, але це не заважає працівникам громадської організації-партнера бути виконавцями екологічного проекту й отримувати винагороду за свою працю (гонорари і заробітну платню).

Крім того, організація співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості повинна здійснюватися за обов'язкової участі представників бізнесових кіл територіальної громади, що може стати новою формою державно-приватного партнерства та основою формування додаткової моделі.

На сьогодні державно-приватне партнерство є унікальним інструментом, що дозволяє органам державної влади та представникам бізнес-спільноти вийти на новий етап розвитку взаємовідносин [3, с. 3]. Метою розвитку партнерських відносин держави та бізнесу є підвищення ефективного функціонування державної власності, що дозволить залучити в державний сектор економіки додаткові ресурси, насамперед інвестиції. У такій системі відносин відбувається об'єднання ресурсів і потенціалів держави і бізнесу, що сприяє підвищенню ефективності використання наявних ресурсів, розподілу ризиків між державним і приватним сектором та їх мінімізації [4].

І хоча в Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії (не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства), це не впливає на його високий колабораційний потенціал. А це зумовлює можливість його застосування в процесі формування та реалізації державно-громадського механізму управління у сфері екологічної політики.

Державно-приватне партнерство є елементом і різновидом політичних мереж, тому для нього характерні всі ознаки взаємодії урядових, приватних і суспільних структур, а саме:

- спільний інтерес учасників;
- наявність інституціональної складової співробітництва – договору;
- обмін ресурсами між учасниками;
- обмеженість певними секторами взаємодії;
- ієрархічний характер відносин, заснований на відповідальності учасників;
- наявність культури консенсусу.

Домінантною ознакою еколого-економічного ефекту для суспільства від партнерства держави і приватного сектора полягає в тому, що воно одержує якісніші суспільні блага і послуги при зменшенні витрат. Партнерство, з одного боку, сприяє розвитку ринкових відносин, приватної ініціативи і приватного підприємництва, а з другого – вирішенню вкрай важливих проблем локального сталого розвитку, серед яких й екологічні проблеми. У контексті державного управління розвиток зазначеного партнерства є будівництвом нової управлінської парадигми, що базується на переосмисленні взаємовідносин держави і приватного сектора, нових видах організації діяльності, нових механізмах регулювання.

Розвиток державно-приватного партнерства пов'язаний, перш за все, із зацікавленістю органів територіальної влади і громадськості у фінансових можливостях й економічному потенціалі учасників приватного бізнесу. Але з метою заохочення суб'єктів господарювання до впровадження природоохоронних заходів доцільно внести зміни до податкових преференцій та обмеження адміністративних витрат на їх запровадження і реалізацію. Додатковим стимулюючим засобом залучення суб'єктів господарювання до вирішення екологічних проблем може бути надання з боку держави таких податкових преференцій:

- запровадити систему звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій, які здійснюються з наданням природоохоронних робіт і послуг, що виконуються за рахунок фондів охорони навколишнього середовища;
- запровадити систему зменшення оподаткованого прибутку на суму, еквівалентну витратам платника податку, які пов'язані з упровадженням таким платни-

ком маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії й інших природоохоронних заходів;

- запровадити систему зменшення оподаткованого прибутку на суму, еквівалентну вартості реалізації продукції, яка виготовлена з використанням відходів суб'єктами господарської діяльності при застосуванні маловідходних або безвідходних технологій у процесі виробництва продукції, або якщо платник податку здійснює низку заходів щодо утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення;

- встановити, що до складу валових витрат та обігу суб'єктів господарювання не включається вартість природоохоронних фондів, придбаних ним за рахунок інвестування свого прибутку;

- запровадити систему пільгового оподаткування прибутку від комерційної діяльності суб'єктів господарювання (здійснення туристичної діяльності – екотуризм, «зелений», агроекотуризм та сільський екотуризм) у межах євро регіонів за умови, що ці суб'єкти фінансують діяльність природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, заказників.

Висновки і пропозиції. Посилення державно-громадського інституту неможливе без залучення громадськості до реалізації прав управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади. Діяльність широких кіл громадськості допомагає реалізувати екологічну функцію держави шляхом формування державної екологічної політики, а також підготовки та прийняття управлінських рішень щодо її реалізації.

Таким чином, побудова дієвої системи взаємодії органів державної влади та громадськості щодо вирішення екологічних проблем закладає важливі принципи якості: більш оперативне реагування на проблемні питання в сфері екології; відкритість, достовірність та доступність екологічної інформації; урахування думки населення, екологічних суспільних та ін-

ших некомерційних об'єднань під час прийняття рішень органами державної влади з реалізації екологічної політики; впровадження в систему державного управління механізму безперервного удосконалення екологічних індикаторів соціально-економічного розвитку локальних територій, регіонів та країни в цілому (індикатори, які характеризують як негативний вплив на природне середовище, так і виконання природоохоронних вимог); забезпечення балансу потреб в частині економічного та екологічного благополуччя суспільства; впровадження системи регулювання комплексного впливу на навколишнє середовище.

Список використаної літератури:

1. Лук'янова Л.Б. Екологічна компетентність майбутніх фахівців [навчально-методичний посібник] / Л.Б. Лук'янова, О.В. Гуренкова. – Київ – Ніжин : ПП Лисенко, 2008. – 243 с.
2. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини: сутність та становлення / М.О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ) : Збірник наукових праць. – Одеса : ОДУ, 1997. – С. 96–97.
3. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М. : Альпина Паблишер – 196 с.
4. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.

Надежденко А. А., Чечета Н. О. Некоторые вопросы усиления государственного-общественного института в решении современных экологических проблем

Статья посвящена актуальным вопросам координации деятельности органов государственной власти и общественности в решении экологических проблем. Обоснована необходимость построения общественно-инновационного механизма государственного управления реализацией экологической политики устойчивого развития на демократических основах. Представлена авторская точка зрения относительно усовершенствования практических основ координации деятельности местных органов власти и общественности в решении экологических проблем путем поддержки местных экологических инициатив на паритетных основах. Автором предложено внедрение дополнительных налоговых льготных преференций в качестве стимулирующего средства привлечения субъектов хозяйствования к решению экологических проблем.

Ключевые слова: органы государственной власти, общественность, экологическая политика, экологические проблемы, государственное управление, государственно-общественный институт, экологические инициативы, государственно-частное партнерство, налоговые льготные преференции.

Nadezhdenko A., Checheta N. Some questions of strengthening of state-public institution in addressing current environmental problems

The article is devoted to the coordination of activities of state authorities and the public in addressing environmental problems. The necessity of building a socially-innovative mechanism of government implementation of environmental policies for sustainable development on a democratic basis. Author's point of view regarding the improvement of the practical coordination of activities of local authorities and the public in addressing environmental issues by supporting local environmental initiatives on a parity basis. The author suggested the introduction of additional tax preferential preferences as an additional incentive to attract funds of economic entities to the solution of environmental problems.

Key words: public authorities, the public, environmental policy, environmental issues, public administration, state-public institution, environmental initiatives, state-private partnerships, preferential tax preferences.

I. V. Naida

PhD in Public Administration,
associate professor of the Law Department
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

EMPLOYMENT OF POPULATION AS AN OBJECT OF THE STATE POLICY OF UKRAINE

The article is devoted to analysis of the current state of employment in Ukraine. The author justifies the social problem of employment in Ukraine as one of the most important issues of the state policy, since at this stage of the development of the state policy; the issue of employment is rather declarative. The article presents a detailed analysis of the definition of key concepts such as right to work and employment of population.

Key words: employment, the right to work, State policy, unemployment, financial crisis, labor market, employment program.

Formulation of the problem. Today, social problem of employment in Ukraine is extremely important problem which is still unsolved. The current legislation provides certain guarantees to obtain jobs, decent wages, occupation and employment, but the existence of the legal framework does not mean its implementation. Gaps in implementation mechanism of state guarantees lead to non-compliance with existing laws, creating social tension.

One of the major issues of public policy in Ukraine is to increase employment of people. Today, the practice of management level employment as a strategic objective is rather declarative.

Analysis of recent research and publications. The financial and economic crisis significantly impact on the level of employment of citizens of Ukraine. One of the major levers to ensure the practical realization of human potential of the nation is to create conditions for decent work.

With the development of law and the transition to a market economy there appears the most urgent problem of giving opportunity to work to every citizen. That is because the right to work is one of the most principal and ways of its implementation largely characterize the level of development of society.

The Universal Declaration of Human Rights proclaims the right to work and

protection against unemployment (United Nations organization, 1948) [1].

The right to work is one of the fundamental human rights established by international legal acts and recognized by all States, guaranteed by the Constitution of Ukraine. This right belongs to a group of social and economic rights, reflecting the need to meet human needs to create public goods and ensure the livelihoods themselves and their families, provides the conditions for personal development and realization of human creative potential [2, p. 11].

The Constitution of Ukraine, Article 43 guarantees every citizen the right to work, which includes the opportunity to earn a living by work, which they choose or agree for by themselves. [3] In the Labor Code of Ukraine, namely Art. 2 there is said that the State guarantees the right of citizens to work, that means to obtain a job with wages not lower than the minimum living wage, including the right to personally choose a profession, occupation and work [4].

The right of people to work is crucial in the process of socialization. It creates motivation for self-improvement and development of labor and creative potential of the nation as a whole.

Nowadays, this problem is under research of such scholars as A. Petroye, V. Troshchinsky, T. Sokolova, E. Libanova, V. Skuratovskyi, S. Drizhchanyy, V. Venediktov and others. Recognizing the undeniable achievements of the above scholars should be noted

that in the scientific literature there are not fully described approaches to improving the mechanism for implementing public policies to enhance employment in Ukraine in the global financial crisis.

The purpose of the article is to explore employment as an object of state policy of Ukraine.

Basic material. Employment includes activities related to the satisfaction of their personal and social needs for the purpose of obtaining income (wages) in cash or in another form, as well as the activities of members of one family, places of business or work in entities based on their property, including unpaid activities, which are not prohibited by law [5].

Depending on the length of the working period, method of registration of workplace employment and other factors may take different forms.

According to the Encyclopedia of Public Administration, Employment is public relations, especially economic and legal, to include employee in a cooperative work at a certain job. In order to be considered a working person, it is enough to have a relationship with any workplace, be a member of a production team to work in order of self-employment, private sector and others. Employed status does not depend on whether the person is working at the moment, playing sports or resting. In determining the effectiveness of employment should be considered, such as the degree of social tension in society, depending on the circumstances, the level of explicit and hidden unemployment, the size and organization of wages, social security procedure in case of loss of employment or disability, and others. Their inclusion in the scoring system makes problematic quantitative assessment of the effectiveness of employment. The main objectives of employment policy are associated with the problems of the employment, increasing of its productivity.

An important area of policy on employment at this stage should be strongly reducing hidden unemployment. Control of unemployment and its minimization must be ensured by maintaining growth and jobs, including in the field of small and medium enterprises [6, p. 243–244].

According to the State Employment Service, and the State Statistics Service of Ukraine during the first half of 2016 state employment services were used by 868.7 thousand unemployed people that is 74 thousand people less than in the first half of 2015.

As of July 1, 2016 the number of registered unemployed people was 388.9 thousand (as of July 1, 2015 – 443.9 thousand people) and unemployment benefit have received 314.2 thousand people.

The largest number of registered unemployed is concentrated in Dnipropetrovsk, Kharkiv, Poltava, Zaporizhia and Vinnytsya regions, and the lowest – in the Zakarpattia, Luhansk and Chernivtsi regions.

The total number of registered unemployed men was 44.8%, women 55.2%. Among the regions, the proportion of women ranged from 45.8% in Chernivtsi region to 61.7% in Zakarpattia region.

In general, there are 39% of all unemployed from rural areas.

In Zakarpattia, Chernivtsi, Ivano-Frankivsk, Ternopil, Vinnytsia and Rivne regions, more than half of the unemployed are residents who live in rural areas. Among the unemployed, one in four had worked in public administration and defense, compulsory social security, 15% – previously worked in wholesale and retail trade; 13.3% – in processing industry.

For occupational group among the registered unemployed there were mostly legislators, senior officials, managers – 17.1% of workers in maintenance, operation and control of equipment and vehicles – 16.3% of workers in trade and services – 15.1%, representatives of the easiest professions – 13.4%.

More than half of registered unemployed people were dismissed by agreement of the parties and in connection with the expiration of the contract, and one in seven unemployed to register with the employment service have not worked for over a year.

Among the registered unemployed, one in four had higher education, 20% – basic and incomplete higher education, a third part of people have completed vocational education, secondary education had 20% of job seekers. Compared with previous peri-

ods has increased the proportion of people with higher education and reduced the proportion of people with complete and basic secondary education. [7]

Among the negative trends in the labor market are:

- spread unemployment and youth employment problems (unemployment rate among young people under 35 years is twice higher than among the total economically active population, many young people cannot find a job more than for a year);
- high level of industrial injuries and occupational diseases. The main reason for security breaches is the lack of adequate public funding;
- widespread practice of forced administrative leave and shorter working hours;
- arrears of wages.

It is therefore necessary to take systemic measures to improve the quality of life of the largest segments of the population based on the realization of their right to work and ensure the efficient use of human resources of the nation. With the economic crisis priorities in this area should be:

- prevent further social polarization and deepening poverty on the basis of social obligations of the state and provide them with a targeted, improve social protection of the population from risks;
- implementation of an effective system of monitoring the social impact of the economic crisis, sources of social and political tension;
- ensuring full compliance provided by the State and local budgets obligation to pay and finance social spending;
- continuation of pension reform with a gradual transition to mandatory funded pension system and the promotion of a parallel system of voluntary pension insurance.
- maintaining and increasing employment as a condition for strengthening the dynamics of income, and therefore – growing consumer demand.

In order to optimize the structure of employment, the transformation of the wage system and improving labor market during the economic crisis of adaptation it is necessary to perform the following tasks.

According to T. Sokolova the main solutions of the problems of unemployment

should include a number of measures, including:

- bringing legislation of Ukraine in compliance with international norms and principles;
- introducing mechanisms to protect the domestic labor market;
- implementation of national and regional employment programs;
- promote stable of strategically important enterprises;
- tax cuts for businesses while maintaining jobs (to compensate for spending on new hiring);
- preservation of functioning effectively jobs and creating new ones;
- creating favorable conditions for development of small business and entrepreneurship unemployed;
- providing soft loans to state wages additionally employed in producing that size will equal wages;
- legalization of off-the-books employment [8].

Expected results should be:

- ensuring quality of life;
- overcoming structural mismatch of supply and demand for labor, reducing the share of illegal employment, increase motivation to work and labor mobility;
- reduction of labor migration and facilitate the return of migrants to their homeland;
- gradual reduction of social stratification, improving living standards and bringing it closer to European social standards.

Conclusions. So, one of the main dynamics of economic recovery in Ukraine is determined fight against unemployment. Market is able to ensure the growth of economic efficiency, but is not able to solve social problems.

Employment policy should lead within the overall economic policy in which employment is one of the main economic objectives of the state. The financial and economic crisis that takes place in Ukraine, significantly affected the labor market. In Ukraine, should be carried out improvement of employment. In particular, the provision of grants to entrepreneurs who are committed to maintain due level of employment, the provision of advice to the unemployed. State employ-

ment policy involves the development of programs to promote employment. These programs may include a separate category of the population (young people, women, the disabled), and specific cases of threat of unemployment caused by economic or other situation. The aim of national and regional employment programs should be to promote employment, the needs of citizens in the work.

References:

1. Universal Declaration of Human Rights the United Nation organisation International Document of 10.12.1948 Voice of Ukraine of 10.12.2008 number 236
2. Petroye A. Social and psychological factors reforming the labor market: Dis. ... PhD in science of the State governance. : 25.00.02 / A. Petroye ; Nat. Acad. state. Governance under the President of Ukraine. – K., 2004. – 207 p.
3. The Constitution of Ukraine, Supreme Council of Ukraine from 23.07.1996 1996. – N 30. – Art. 141.
4. Labor Code of Ukraine from 10.12.1971 // [Electronic resource]. – Access : LIGA: Law Professional 7.4.2: IAC "LIGA" 1994–2004.
5. The Law of Ukraine "On Employment" Supreme Council (VVR), 2013. – № 24. – Art. 243/
6. Encyclopedic Dictionary of governance / structure. : Y. Surmin, V. Bakumenko, A. Myhnenko and others. ; Ed. Kovbasyuk, V. Troshchinsky, Y. Surmina. – K. : NAPA, 2010. – 820 p.
7. State Employment Service of Ukraine [Electronic resource]. – access mode http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list/category?cat_id=30543
8. Sokolova T. Structure of employment and unemployment issues and trends / T. Sokolova // Ukraine: aspects of labor. – 2010. – № 2. – p. 7–11.

Найда І. В. Зайнятість населення як об'єкт державної політики України

У статті проаналізовано сучасний стан зайнятості населення в Україні. Автор обґрунтовує соціальну проблему зайнятості населення України як одне з найголовніших питань державної політики, оскільки на конкретному етапі розвитку державного управління питання зайнятості населення має декларативний характер. У статті детально проаналізовано визначення таких ключових понять, як право на працю та зайнятість населення.

Ключові слова: зайнятість, право на працю, державна політика, безробіття, фінансово-економічна криза, ринок праці, програма зайнятості.

Найда И. В. Занятость населения как объект государственной политики Украины

В статье проанализировано современное состояние занятости населения в Украине. Автор обосновывает социальную проблему занятости населения Украины как один из главных вопросов государственной политики, поскольку на данном этапе развития государственного управления вопрос занятости населения носит декларативный характер. В статье подробно проанализированы определения таких ключевых понятий, как право на труд и занятость населения.

Ключевые слова: занятость, право на труд, государственная политика, безработица, финансово-экономический кризис, рынок труда, программа занятости.

Д. Ю. Шаршаткін

аспірант кафедри управління проектами
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ УЧАСНИКАМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу проблем, пов'язаних із наданням адміністративних і соціальних послуг учасникам антитерористичної операції. Проаналізовано роботу існуючої системи надання державних послуг в Україні, сформульовані пропозиції щодо вдосконалення роботи центрів допомоги учасникам антитерористичної операції.

Ключові слова: учасник антитерористичної операції, адміністративна та соціальна послуга, центр допомоги учасникам антитерористичної операції.

Постановка проблеми. Збройні дії на сході України призвели до появи нової соціальної категорії серед громадян України – учасники антитерористичної операції (далі – учасники АТО). У зв'язку з цим Президент України 1 липня 2014 р. підписав Закон «Про внесення зміни до ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1], прирівнявши учасників АТО до учасників бойових дій.

Таким чином, актуальним стало питання необхідності підтримки на державному та регіональному рівні учасників АТО та членів їхніх сімей. Однак аналіз нормативно-правової бази України у цій області виявив відсутність формальних вимог до процедур надання державних послуг, а також до міністерств, відомств і місцевих органів влади, які надають послуги учасникам АТО.

Мета статті – на основі аналізу стану діючої нормативно-правової бази та механізмів надання адміністративних і соціальних послуг учасникам АТО виявити існуючі проблеми і запропонувати підходи до їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Автор виконав порівняльний аналіз взаємодії організацій-виконавців і організацій-координаторів в Україні та країнах НАТО: Великобританії, Канаді, США. У результаті були виділені основні принципи, якими керуються зарубіжні країни:

- використання національних стандартів якості при наданні адміністративних і соціальних послуг;

- передача повноважень органам виконавчої влади того рівня, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг;

- гнучкість надання послуг з урахуванням специфіки запитів ветеранів;

- можливість вибору для ветеранів оптимального місця отримання послуги.

Зарубіжний досвід надання адміністративних і соціальних слуг вказує на те, що тільки відкритість державного сектора для населення забезпечує необхідну якість і доступність при наданні адміністративних та соціальних послуг. Подальше вивчення цього досвіду дозволить визначити основні напрямки реформування системи надання адміністративних і соціальних послуг в Україні. Серед них слід виділити:

- формування оновлених державних і регіональних програм надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО;

- створення уповноваженого координаційного органу, відповідального за реалізацію програми підвищення якості при наданні адміністративних і соціальних послуг учасникам АТО;

- удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує процедури надання адміністративних та соціальних послуг;

- розвиток відповідної інфраструктури на базі створених обласних Центрів допомоги учасникам АТО (інформаційне за-

безпечення їхньої діяльності, формування повноцінних баз даних за всіма видами державних послуг) для вдосконалення системи інформування учасників АТО про існуючі адміністративні та соціальні послуги та порядок їх надання.

Для розуміння суті проблеми необхідно звернутися до чинного законодавства України, до законів [2; 3], де під адміністративними послугами розуміється результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, що спрямований на набуття, зміну або припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону, а соціальні послуги розглядаються як комплекс заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою вирішення їхніх життєвих проблем.

На сьогодні відповідно до чинного законодавства в Україні визначено перелік пільг, переваг та соціальних гарантій [4], згідно з якими держава зобов'язана надавати учасникам АТО державні (адміністративні та соціальні) послуги.

Із вищевказаного переліку послуг учасникам АТО надається 12 адміністративних і 18 соціальних послуг. Наданням цих послуг в Україні безпосередньо займаються:

- Міністерство оборони України, надаючи послуги за допомогою військкоматів чинним військовослужбовцям та учасникам АТО, які звільнені в запас;
- Міністерство праці та соціальної політики України, за допомогою обласних і районних підрозділів соціального захисту населення;
- муніципальні центри надання державних послуг.

Місцеві ради, підприємства, установи та організації мають право за рахунок власних коштів і благодійних надходжень встановлювати додаткові гарантії щодо соціального захисту учасників АТО, завдяки чому на регіональному рівні збільшується кількість наданих державних послуг.

Незважаючи на активну позицію різних державних структур і громадських організацій, на сьогодні в Україні комплексні проблеми надання адміністративних та

соціальних послуг учасникам АТО залишаються невирішеними. Більшою мірою це пов'язано з недосконалістю законодавчого регламентування, відсутністю координаційних дій з боку відомчих структур і низьким рівнем взаємодії всіх зацікавлених сторін у процесі надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО.

На сьогодні інформація про учасників АТО розосереджена між різними структурними підрозділами державних органів влади, тому дуже складно комплексно вирішувати проблеми конкретних громадян. При цьому жодний підрозділ сьогодні не може відкласти інші свої завдання і з повною віддачею зайнятися виключно проблемами учасників АТО.

Серед причин невдач також слід назвати те, що досі не створений єдиний державний стандарт і загальна інфраструктура міжвідомчої взаємодії, через що сформовані відомчі системи (департаменти, управління, апарати) вимушені працювати замкнуто, самі для себе, орієнтуючись на власне розуміння і тактичні інтереси. Це перешкоджає міжвідомчій взаємодії, що на практиці призводить до численних збоїв, затримок і дублювання інформації. Окремо слід наголосити на проблемі оперативного оновлення даних, що збираються від різних відомств, різні формати зберігання даних обмежуються можливістю автоматизованого пошуку та обробки. Рівень професійної підготовки управлінців у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій також залишається невисоким.

Типова («як це є насправді») схема інформаційних потоків, що забезпечують процес надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО, зацікавлені сторони та нормативно-правова база представлені на малюнку 1.

Аналіз схеми дозволив виявити такі ключові проблеми:

- існуючі інформаційні потоки не відповідають базовим принципам організації ефективного документообігу;
- відсутній орган, який координує всі процеси від отримання запиту учасника АТО на надання послуги до надання цієї послуги.



Мал. 1. Схема надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО («як це є насправді»)



Мал. 2. Організаційна схема надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО («як повинно бути»)

Зазначені проблеми не дозволяють повною мірою реалізувати режим «єдиного вікна», адміністративного механізму, що дає можливість громадянам звертатися за отриманням будь-якої державної послуги в одну організацію, проходячи співбесіду з одним фахівцем, заповнюючи при цьому одну форму заяви та надаючи один мінімальний набір необхідних документів.

Для вирішення зазначених проблем, на думку автора, потрібна ретельна координація діяльності різних державних і муніципальних органів влади. З цією метою у всіх областях України відповідно до указів Президента України [5; 6], а також згідно з розпорядженням голів обласних державних адміністрацій створені координуючі органи – Центри допомоги учасникам АТО. Всі Центри допомоги учасникам АТО функціонально підпорядковані Всеукраїнському центру допомоги учасникам АТО (м. Київ).

Однак ефективність діяльності такої структури з точки зору учасника АТО (як одержувача послуг), на думку автора (що має статус учасника АТО і виконує обов'язки координатора з питань адміністративних послуг та захисту персональних даних Одеського центру), наразі невисока внаслідок відсутності чітко прописаних регламентів і процедур, рівнів відповідальності.

Організаційна схема надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО («як повинно бути») представлена на малюнку 2.

Особливостями запропонованої структури є:

- підвищення ефективності збору, узагальнення та передачі головам державних адміністрацій пропозицій щодо вирішення важливих для учасників АТО питань;

- забезпечення взаємодії з органами виконавчої влади, державними органами і громадськими об'єднаннями, волонтерськими та іншими громадськими організаціями, підприємствами та установами при вирішенні питань учасників АТО;

- створення робочої групи в обласних державних адміністраціях, яка була би постійно діючим органом, що здійснює

координацію взаємодії органів виконавчої влади з представниками Центрів допомоги учасникам АТО у сфері надання адміністративних і соціальних послуг учасникам АТО та вирішення інших питань;

- створення і підтримка на базі районних підрозділів соціального захисту окремих представництв Центрів допомоги учасникам АТО, які стали би певним буфером у спробі знайти найоптимальніший варіант вирішення питань, що виникають в учасників АТО.

Висновки і пропозиції. Застосування вищезазначених заходів дозволить повною мірою запровадити в роботу органів державної влади ефективні та сучасні методи управління, а виконавчі структури зможуть використовувати всі наявні в їхньому розпорядженні резерви інформаційного забезпечення, що у підсумку поліпшить якість надання адміністративних та соціальних послуг учасникам АТО.

Список використаної літератури:

1. Про внесення зміни до ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : Закон України від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1547-18/paran5#n5>.
2. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
4. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. №3551-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
5. Про внесення змін до Указу Президента України від 18 березня 2015 р. №150/2015 : Указ Президента України від 05 жовтня 2015 р. № 570/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/570/2015/paran2#n2>.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

Шаршаткин Д. Ю. Концепция совершенствования предоставления административных и социальных услуг участникам антитеррористической операции

Статья посвящена анализу проблем, связанных с предоставлением административных и социальных услуг участникам антитеррористической операции. Проанализирована работа существующей системы по оказанию государственных услуг в Украине, сформулированы предложения по совершенствованию работы центров помощи участникам антитеррористической операции.

Ключевые слова: участник антитеррористической операции, административная и социальная услуга, центр помощи участникам антитеррористической операции.

Sharshatkin D. The concept of improving the provision of administrative and social services to the anti-terrorist operation participants

This article is devoted to the analysis of problems related to the provision of administrative and social services to the anti-terrorist operation participants. The work of the existing public service delivery system in Ukraine is analysed, proposals for improvement of the work of emergency centers for the anti-terrorist operation participants are set out.

Key words: anti-terrorist operation participant, administrative and social services, emergency centers for the anti-terrorist operation participants.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 331.556(477)

Т. В. Дракохруст

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням трудової міграції населення України. Проаналізовано чинники впливу на розвиток трудової міграції на регіональному рівні. Досліджено існуючі проблеми розвитку трудової міграції на регіональному рівні, а також запропоновано напрями їх вирішення.

Ключові слова: регіон, трудова міграція, населення, міграційна політика, мігрант, трудовий мігрант.

Постановка проблеми. Актуальність теми полягає в тому, що міграція як суспільний процес з кінця 80-х – початку 90-х рр. нашого століття набула особливої актуальності в Україні загалом і в Західній Україні зокрема. Це пов'язано, перш за все, з глобальними масштабами міграції, зміною регіональної політичної ситуації, регіональним характером економічних змін, особливостями історичного розвитку регіону, менталітетом його мешканців, культурним розвитком тощо.

В загальному міграційному контексті збільшується інтенсивність зовнішнього переміщення громадян (поза межі держави, до складу якої входить конкретний регіон дослідження), хоча провідним залишається внутрішній (у межах держави) рух мешканців.

Вважається, що міграція набула глобального характеру, перейшовши з субконтинентального на континентальний і загальнопланетарний рівень. Її феномен спостерігається в групах країн, окремих державах, регіонах держав, адміністративних одиницях останніх як найвищого, так і найнижчого рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міграційна проблема завжди була в центрі уваги українських дослідників. Наукові інститути вивчають питання, пов'язані з міграційним рухом населення, процесами переселення та адаптації мігрантів, що є не лише економічною, а й серйозною соціально-політичною проблемою країни. Деякі вітчизняні науковці (С. Колос, В. Капітан, Є. Черняк, С. Западнюк) розглядають трудову міграцію крізь призму економічних, політичних та географічних чинників, інші (наприклад, В. Надрага, А. Буряченко) присвятили свої праці внутрішній трудовій міграції.

Мета статті – на основі аналізу чинників впливу на розвиток трудової міграції на регіональному рівні дослідити існуючі проблеми, а також запропонувати напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Необхідно розглянути важливі регіональні аспекти зовнішньої, перш за все, нелегальної трудової міграції, котра стала характерною рисою соціальної дійсності та фактором формування ринку праці трудовонадлишкових західних областей України, зокрема, Тернопільської.

Державна служба зайнятості України бере участь у розробленні основ державної міграційної політики та її взаємозв'язку з концепціями зайнятості, впливає на регулювання трудової міграції та співробітництво в цій сфері з органами праці інших країн. Важливу роль у цьому процесі відіграють регіональні центри зайнятості, які беруть на себе певні соціально-демографічні дослідницькі функції. При цьому вони керуються вимогою Указу Президента України від 11 липня 2005 р. «Про вдосконалення державного регулювання у сфері зайнятості населення та ринку праці в Україні», в якому поставлене завдання забезпечувати проведення періодичних обстежень домогосподарств з питань економічної активності та трудової міграції населення [1].

Склад трудових мігрантів, як і їх чисельність, змінювався упродовж останніх 20 років. Як свідчать дані Держкомстату за 2015 р., чоловіки становлять більшість заробітчан – 67,2%, жінок серед них – 32,8%. Однак частка жінок-мігрантів помітно зросла порівняно з 2013 р. (24%). Гендерна структура мігрантів різнилася залежно від країни перебування та характеру робочих місць. Так, чверть жінок-мігрантів працювали в Італії (у домашніх господарствах).

Більшість мігрантів – мешканці міст (55%). Однак унаслідок того, що сільське працездатне населення в країні менш чисельне, мігрували 4% працездатних городян, тоді як селян удвічі більше (7,9% працездатних сільських мешканців). Першими працювати за кордоном почали мешканці прикордонних територій, а з часом міграція поступово поширилася на територію всієї держави [2]. Проте регіональні диспропорції збереглися. Найвищий показник міграції – на заході держави, де за кордоном працюють 13,2% працездатного населення. З Центральної України виїжджають на роботу до інших держав 13,8%, зі сходу – 13,2%, з південних регіонів – 12,6%, а з північних – 11,4% працездатних громадян. Вік трудових мігрантів також збільшується. Якщо у 2013 р. за дослідженням Держкомстату середній вік заробітчан становив 36 років, то за даними 2015 р. – 42 роки. Жінки, які

мігрують, дещо старші, ніж чоловіки: їхній середній вік становить 40 років, натомість чоловіків – 36 років [3].

Якщо раніше більшість мігрантів намагалися зберегти (бодай формально) трудові відносини в Україні, сприймаючи роботу за кордоном як вимушений і тимчасовий період у житті, то на сьогодні сформувався стійкий прошарок заробітчан, які розглядають трудову міграцію як основну діяльність і джерело доходу. Причому жінки частіше, ніж чоловіки, до виїзду за кордон не перебували у трудових відносинах на батьківщині.

Участь регіональних центрів зайнятості у визначенні реальних масштабів зовнішньої трудової міграції хоча б в окремих областях аргументована тим, що в Україні немає офіційної статистики вікового, статевого, професійно-кваліфікаційного складу трудових мігрантів. Особливо бракує достовірних даних щодо масштабів нелегальної міграції.

За кордоном сьогодні працюють від 3 до 5 млн українців. Тільки в Польщі налічується до 1 млн працівників з України. Також цікаво, що за результатами останнього дослідження Польща обійшла Росію як основна країна призначення для довгострокових трудових мігрантів (22,5% від загальної кількості українських заробітчан проти 19,2%). За ними ідуть Чехія (18%), Італія (15,7%) і Німеччина (3,2%).

«Статистика говорить про те, що за кордоном легально перебувають близько 5 млн громадян України. Цифра вражає, й вона має тенденції до зростання», – зазначив директор консульського департаменту МЗС України Андрій Сибіга. За його словами, українці найчастіше обирають для проживання Італію, Іспанію, Португалію, Чехію, Росію, Німеччину та Польщу. Дані Державної служби статистики України свідчать, що станом на 1 квітня 2016 р. кількість населення України становила 42,7 млн осіб без урахування АР Крим.

Переселення з тимчасово окупованих територій України в центральні та західні області змушує активне місцеве населення боротися з переселенцями за високооплачувані посади. Державна міграційна служба України не може оперативно врегулювати проблемні питання щодо обліку

усіх внутрішніх переселенців та біженців із Сирії, у зв'язку з чим не всі переселенці офіційно ідентифіковані, тому займаються робітничим ремеслом або погоджуються працювати неофіційно. Роль державних органів влади в цих питаннях зводиться нанівець, чим і зумовлюється гостра криза регіональної зовнішньої трудової міграції.

Навіть ті статистичні показники, які знаходяться в публічному доступі, дозволяють зрозуміти катастрофічний обсяг міграції робочої сили з України. «Тільки дозволів на роботу сусідня Польща минулого року видала понад 800 тис., ще 300 тис. – Італія. 60 тис. наших студентів минулого року поїхали навчатися в польські виші, 25 тис. – у німецькі. А тепер додайте сюди статистику щодо інших країн – і перед вашими очима постане вражаюча реальність: українці масово виїжджають з країни, втративши віру в зміни на краще», – пише газета «Експрес» [4].

«Європейці визнають, що не можуть обійтися без наших робітників, як кваліфікованих, так і ні, – говорить експерт з міграційних питань Максим Савлюк. – Скажімо, уряд Чехії затвердив програму, яка дозволяє в прискореному режимі прийняти на роботу півтисячі фахівців з України. Понад усе чехи зацікавлені в будівельних інженерах, фахівцях з інформаційних технологій, проектантах, електротехніках, медиках. А ось поляки активно запрошують на сезонні роботи – збирання ягід, овочів, будівництво».

Основним завданням щодо мінімізації негативних і збільшення позитивних результатів міграції має бути удосконалення державної політики в цій сфері, чітке усвідомлення її цілей, законодавче та інституційне забезпечення їх досягнення. Це є обов'язковою передумовою і для розвитку міжнародного співробітництва, і для продуктивної співпраці між державними органами та неурядовими організаціями, діаспорами.

Слід підкреслити, що право громадянина на свободу пересування, у тому числі на виїзд за кордон, є невід'ємним від його права залишатися вдома, тобто мати роботу або власну справу, яка б давала змогу реалізувати себе, забезпечити добробут сім'ї. Але доки існують об'єктивні передумови

для трудової міграції, вона має враховуватися при стратегічному економічному плануванні, формуванні політики зайнятості, освітньої політики, розробленні інвестиційних програм на центральному та на регіональному рівнях.

Дії держави мають бути спрямовані передусім на:

- створення умов для скорочення виїзду на заробітки за кордон;
- розвиток організованої та безпечної внутрішньої міграції громадян в інтересах задоволення потреб ринку праці України та як альтернативи виїзду на заробітки за кордон;
- захист прав громадян, які працюють за кордоном;
- заохочення повернення мігрантів на батьківщину шляхом максимального використання результатів трудової міграції в інтересах розвитку.

У зв'язку зі значним поширенням нелегального працевлаштування в зарубіжних країнах найважливішим завданням є забезпечення легальної та регульованої міграції, що може сприяти поступальному розвитку країни, на відміну від міграції стихійної або організованої кримінальними угрупованнями та заснованої на корупційних зв'язках, яка дестабілізує суспільство. У зв'язку з цим першочергова увага має приділятися забезпеченню легальних можливостей працевлаштування українців за кордоном шляхом укладення двосторонніх та багатосторонніх угод, постійного контролю за їх виконанням.

Перспективнішим напрямом видається досягнення домовленостей щодо циркулярної міграції. Особливого значення набуває укладення двосторонніх угод щодо соціального та пенсійного забезпечення, результативність і значення яких для мігрантів, вочевидь, є вищим, ніж значення угоди про працевлаштування. Оскільки трудова міграція є важливим чинником добробуту домогосподарств мігрантів, а заробітки мігрантів можуть, у разі їх виробничого використання, мати позитивне значення також і для економічного розвитку регіонів походження, необхідно звернути увагу на розвиток системи послуг, що надаються працівникам-мігрантам банківськими установами з метою здешев-

лення переказів, покращення умов акумуляції заробітків мігрантів, їх спрямування на розвиток економіки та відкриття нових робочих місць. Варто вивчити можливість зниження мита на ввіз мігрантами устаткування та інструментів з метою започаткування власного бізнесу в Україні, запровадити схеми надання дешевих кредитів на основі накопичувальних рахунків мігрантів для набуття освіти, вирішення житлового питання, відкриття малого бізнесу. Оскільки позитивний потенціал трудової міграції найповніше може бути використаний лише за умови повернення мігрантів на батьківщину, важливою складовою політики України щодо трудової міграції має бути заохочення обортових, циркулярних поїздок, стимулювання повернення заробітчани на батьківщину, сприяння їх реінтеграції. З цією метою необхідно розробити загальнодержавну (а також регіональні – для регіонів, охоплених найбільш масовою міграцією) стратегію діяльності та програми конкретних дій. Посиленої уваги потребують зв'язки з новими діаспорами, що сформувалися за кордоном у результаті нинішньої трудової міграції українців. Необхідно всіляко підтримувати їхнє національно-культурне життя за кордоном, організацію клубів, бібліотек, громадських об'єднань. На окрему підтримку заслуговують українські школи, створені в низці країн перебування мігрантів. Вони є не лише культурними осередками, а й могутнім важелем повернення заробітчани на батьківщину. Адже якщо дитина навчається в українській школі, отримує українські документи про освіту, то, найвірогідніше, життєві стратегії сім'ї пов'язані з Батьківщиною. Доцільно використовувати потенціал діаспор для реалізації програм повернення, зокрема, поширення інформації щодо можливостей працевлаштування чи відкриття власного бізнесу на батьківщині. І для розроблення, і для реалізації міграційної політики дуже важливе значення має вдосконалення міграційної статистики, поглиблення наукових досліджень. З цією метою необхідно запровадити регулярні вибіркові обстеження населення для з'ясування обсягів, спрямованості, складу трудової міграції громадян; створити спеціалізований науковий

центр, де б на міждисциплінарній основі систематично здійснювалися наукові дослідження міграцій, налагодити постійний інформаційний обмін українських працівників-мігрантів із країнами-реципієнтами. Важливим чинником виконання цих та інших завдань може бути міжнародне співробітництво у сфері міграції. Зокрема, співпраця з країнами призначення щодо врегулювання правового статусу, соціального захисту працівників-мігрантів з України; вивчення можливостей підготовки фахівців певного профілю, наприклад, медичних сестер, навчальними закладами України за фінансової підтримки країн, зацікавлених в їхньому працевлаштуванні; досягнення домовленостей щодо запровадження різноманітних схем циркулярної міграції; надання допомоги в реінтеграції мігрантів, які повертаються. Комплексність та різноманітність цих завдань засвідчує необхідність посилення інституційного забезпечення їх виконання [5, с. 27–30].

Висновки і пропозиції. Отже, ми вважаємо, що на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з управління міграцією – Державну міграційну службу – доцільно покласти не лише питання реєстрації, визначення правового статусу та контролю за перебуванням іноземців в Україні, як це передбачається, а й регулювання трудової міграції громадян за кордон.

Якщо трудова міграція залишиться в компетенції Міністерства соціальної політики, як це є на сьогодні, необхідно створити спеціальний підрозділ, розширити його повноваження та кадрове забезпечення. Яке б рішення не було прийнято, інституційна реформа в галузі управління міграцією потребує дієвої координації діяльності відомств, відповідальних за різні сфери життєдіяльності суспільства, а також місцевих органів влади, членів громадянського суспільства. З цією метою доцільно створити постійно діючу міжвідомчу комісію з міграційної політики при Кабінеті Міністрів України на чолі з одним із віце-прем'єрів.

Список використаної літератури:

1. Ціммер К. Як трудова міграція змінює Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kievrus.com/index>.

- php?action=razdel&razdel=11&subrazdel=5&art_id=7&lang=ukr.
2. Мільйонам українців за кордоном небайдужа доля України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://klichko.org/ua/news/news/milyonamukrayintsivzakordonomnebayduzhadolyyaukrayini>.
 3. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.
 4. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.
 5. Малиновська О. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування. – К. : НІСД, 2011. – 40 с.

Дракохруст Т. В. Региональные особенности трудовой миграции населения Украины

Статья посвящена актуальным вопросам трудовой миграции населения Украины. Проанализированы факторы влияния на развитие трудовой миграции на региональном уровне. Исследованы существующие проблемы развития трудовой миграции на региональном уровне, а также предложены направления их решения.

Ключевые слова: регион, трудовая миграция, население, миграционная политика, мигрант, трудовой мигрант.

Drakokhrust T. Regional features of labour migration of population in Ukraine

This article is devoted to current issues of labour migration in Ukraine. The factors of influence of the development of migration at the regional level are analysed. The existing problems of labour migration at the regional level, and proposed ways of their solution are given.

Key words: region, migration, population, migration policy, migrants, migrant workers.

І. В. Костенко

кандидат юридичних наук, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук

ПРАВОВА ОБІЗНАНІСТЬ ГРОМАДЯН ЯК ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Стаття написана з метою правового просвітництва громадськості в сфері земельних відносин. Увага акцентується на протидії громадян корупції з боку чиновництва в державних та самоврядних органах.

Ключові слова: державне управління, запобігання, земельні відносини, земельні ресурси, земля, корупція, протидія, приватизація земельних ділянок, безоплатна передача земельних ділянок.

Постановка проблеми. На сьогодні система органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідальних за рішення щодо набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, не націлена на задоволення законних прав та інтересів громадян шляхом надання якісних професійних послуг, а спрямована на участь у корупційних схемах. Одним із засобів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків. З боку суспільства такий контроль за діяльністю влади можуть здійснити лише ті громадяни, які мають достатній рівень правових знань та здатні примусити державу служити громадським інтересам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку і функціонування земельних відносин висвітлюються у наукових працях таких учених, як В. Семчик, А. Третяк, В. Жмуцький, А. Мартин, А. Мірошніченко, Л. Новаковський, І. Пашков, О. Рябченко, П. Саблук, В. Бондаренко, В. Горбулін, М. Шульга, В. Юрчишин, А. Юрченко та багато інших. Питання ефективного запобігання та протидії корупції, співпраці громадянського суспільства та влади у протидії корупції досліджували такі вітчизняні дослідники, як Е. Макаренко, С. Кравченко, О. Соснін, Ю. Кальниш, В. Мартиненко, А. Михненко,

Є. Невмержицький та багато інших. Проте, незважаючи на постійне вдосконалення законодавства, розвиток нормативної бази, значні адміністративні витрати в цій галузі державного управління, ситуація не поліпшується. Однією з підстав відсутності значного покращення в сфері земельних відносин є правова необізнаність громадян щодо своїх законних прав, незнання нормативно-правової бази, а також відсутність правових навичок населення у відстоюванні своїх прав в органах влади, у судах, органах охорони правопорядку та громадських об'єднаннях на підставах законодавства України.

Забезпечення належного рівня правових знань громадськості зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод з боку чиновників, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції та бажання її ліквідувати.

Метою статті є характеристика основних положень законодавства та нормативних актів щодо земельних питань, розкриття сутності корупційних ризиків у цій сфері, спонукання громадян до відстоювання своїх законних прав та інтересів при вирішенні земельних питань.

Виклад основного матеріалу. Конституція України [1] в статтях 13 та 14 зазначає, що земля є об'єктом права власності Українського народу в цілому, а конкретно право власності на землю можуть мати та реалізувати громадяни, юридичні особи

та державні органи. Від імені Українського народу права власника можуть здійснювати лише органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Кожен громадянин має право користуватися землею, однак здійснювати це він має відповідно до закону. Землю, яка перебуває у власності, не можна використовувати в такий спосіб, який завдає шкоди людині або суспільству, навіть якщо вона перебуває у власності громадянина, юридичної особи або державної установи. Право власності на землю накладає відповідальність за цю землю. Усі суб'єкти права власності на землю, тобто громадяни, юридичні особи та державні органи, під час здійснення свого права власності на землю та господарювання на землі перебувають під захистом держави. Усі, хто має право власності за землю, рівні перед законом. З усіх національних багатств, які має Український народ, Конституція визначає основним землею. Саме тому вона перебуває під особливою охороною держави.

Як зазначає О. Сергієнко [2], Конституція гарантує громадянам, юридичним особам, державним органам та установам реалізацію права власності на землю. Тобто якщо громадянин або інший суб'єкт права власності на землю висловить бажання отримати у власність вільну ділянку землі, купити її у іншого власника, отримати у спадок або стати власником у будь-якій інший дозволений законом спосіб, то інші фізичні або юридичні особи, державні або самоврядні органи не мають права йому в цьому перешкоджати. Навпаки, Конституція зобов'язує їх сприяти реалізації права на власність – саме в цьому полягає сенс конституційних гарантій власності на землю. Однак право власності на землю має реалізуватися лише на підставі закону. Це означає, що юридичні акти нижчого рівня, тобто постанови або розпорядження уряду, укази президента, рішення інших державних або самоврядних органів не можуть бути підставою для обмеження чи позбавлення права власності на землю, якщо це не написано в законі. Такі юридичні акти мають повністю відповідати закону й жодним чином не повинні обмежувати права громадян чи суперечити закону.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» [3] визначає основні терміни та засади

протидії цьому явищу. Згідно із законом корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Відповідно до звіту соціологічного опитування серед причин, що спричиняють корупцію в земельних органах, можна назвати такі: недосконалість законодавчої бази (непрозорість, неоднозначність, суперечливість); бюрократична, складна та тривала процедура отримання дозволів; непрозорість інформації щодо надання дозволів, її неврегульованість; специфіка менталітету населення; часті зміни влади на місцевому рівні; низький рівень бізнес-культури [4].

Одним із головних завдань у подоланні корупції є запобігання формуванню сталої громадської думки про те, що гроші вирішують усе, оскільки поширення таких поглядів, як свідчить негативний досвід деяких інших країн, може призвести до деградації суспільства і держави. Показовими у цьому контексті є оцінки Мічиганського університету США: «Багато людей вважають, що коли у них буде більше грошей, їхнє життя стане більш щасливим. Результати проведеного дослідження серед осіб з різним рівнем достатку свідчать, що додаткові кошти не є панацеєю від усіх життєвих труднощів, а в головних сферах життя взагалі неефективні»[5].

На думку вчених з Нідерландів Пола Ван Дер Молена та Арбінда Туладара, при ефективній протидії корупції в сфері державного управління земельними відносинами повинні бути такі складові: потужні правові рамки для захисту права власності; чітке визначення прав землекористувачів; виконання приписів закону; відкриті земельні торги; стандартизовані процедури для транзакцій із землею та наглядові процедури; запровадження антикорупційного бюро; запровадження карт (планів) землекористування; моніторинг незаконних транзакцій із землею; запровадження такої структури платежів за послуги, яка унеможливорює хабарі; вільний доступ до інформації; комп'ютеризація земельно-кадастрових даних; створення спеціалізованих судів, які б розглядали справи щодо

титулів на землю [6]. Окрім цього, вони наголошують на тому, що запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин не може бути ізольована від боротьби з корупцією в інших сферах, протидія корупції в земельній сфері має бути частиною національної цілісної політики доброчесності та порядності. Але всі ці заходи європейського зразка можуть бути ефективними лише за їх повного застосування, що пов'язане з належним фінансовим забезпеченням, яке неможливе сьогодні в Україні.

Проте таку складну ситуацію не треба вважати безвихідною взагалі, оскільки громадяни України все ж таки можуть зробити вагомий внесок у викорінення корупції в земельній сфері на різних рівнях влади. На нашу думку, у випадку, коли держава не здатна належним чином протидіяти земельній корупції, саме громадяни мають тиснути на прокуратуру, поліцію та суди з метою їх примусу до розкриття та покарання проявів корупції, використовуючи при цьому правову обізнаність в земельних питаннях. Отже, дії громадян не лише мають бути спрямовані на викорінення корупції як явища, а й перш за все повинні запобігати умовам, які тягнуть за собою її виникнення.

На сьогодні у нашій державі одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Корупційні ризики – це сукупність правових, організаційних та інших факторів, які заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [7]. Загалом корупційні ризики можна поділити на дві групи: інституційні та загальносистемні ризики. Так, інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її на корупційну, усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов'язані з загальними недоліками створення та функціонування публічної адміні-

страції, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень [7].

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців прийнято розподіляти на такі: непорядність державних службовців; безконтрольність з боку керівництва; конфлікт інтересів; наявність дискреційних повноважень.

Розглянемо на деяких прикладах, як правова обізнаність громадян може протидіяти корупційним ризикам у сфері земельних відносин.

Згідно з нормами земельного законодавства кожен громадянин України має право отримати земельну ділянку в приватну власність. Але реалізувати це право на практиці досить важко, оскільки одразу ж отриманню ділянки починають протидіяти нечесні чиновники. У таких випадках найбільш імовірною є відповідь чиновника про відсутність вільних земель і неможливість надати ділянку, або ж що це землі рекреаційного призначення і на них не можна будувати. Як громадянину протистояти корупції? У подібному випадку чиновник приховує інформацію про наявність вільних земель та їх цільове призначення. Отже, необхідно вимагати письмову та вмотивовану відповідь, з якою вже можна звертатись до землепорядних органів. Джерелом точної відповіді є землепорядна документація – генеральний план населеного пункту, плани територій, проекти детального планування, плани місцевості тощо, тобто документи, які чітко визначають і території, і їх призначення.

Стаття 118 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [8], яка визначає порядок безоплатної приватизації землі, є дещо суперечливою, оскільки для прийняття рішення необхідно мати матеріали і документи, що визначають розмір ділянки. Але через тривале використання ділянки може виникнути ситуація, коли відомості у документах не відповідають дійсним розмірам земельної ділянки, і місцева рада буде затягувати час виготовлення державного акта.

Як бути? У такому випадку громадянину слід пошукати через Державне агентство земельних ресурсів України організацію для проведення землепорядних робіт з

обговоренням конкретних строків виконання цієї роботи.

Земельне законодавство [8] дозволяє громадянам безоплатно одержати у власність земельні ділянки різного цільового призначення: для ведення фермерського господарства; ведення особистого підсобного господарства; садівництва; будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, індивідуального дачного будівництва; будівництва індивідуальних гаражів. Але тут криється корупційна небезпека: по-перше, затягування часу, адже термін такої процедури, як розроблення проекту землевідведення, законодавчо не визначено, по-друге, рада може прийняти рішення щодо відмови у приватизації за будь-яких підстав. Протистояти зазначеним корупційним ризикам можна, якщо громадянин чітко встановить терміни виконання робіт при підписанні угоди з землеупорядною організацією в першому випадку та реалізує своє право відстоювання законних інтересів у суді в другому випадку.

Щодо встановленого в земельному законодавстві [8] переліку погоджень проекту відведення земельної ділянки зі спеціальними органами, то він є вичерпним. Отже, вимагання з боку чиновників додаткових погоджень є незаконним та складає корупційну небезпеку для громадян. У цьому випадку необхідно, щоб ліцензована землеупорядна організація робила всі погодження, це повинно бути закладено в умови договору з нею.

Стаття 121 ЗК України [8] визначає розміри земельних ділянок, які можуть безоплатно передаватися громадянам України із земель державної чи комунальної власності. Проте законодавство точно визначає лише максимальні розміри земельних ділянок, які можуть надаватися для різних видів використання, тому при вирішенні цього питання у чиновників знову народжуються корупційні ідеї. У чому ж полягає протидія корупційним ризикам у такому випадку? Логічним є те, що причиною зменшення бажаної ділянки є відсутність необхідної площі, тому необхідно вимагати у чиновника певні докази, які обов'язково треба перевірити особисто. Якщо громадянин у цьому випадку став учасником ко-

рупційної схеми, то необхідно в судовому порядку наполягати на наданні максимально великої площі в межах законодавства.

Згідно зі статтею 118 ЗК України [8] отримане від громадянина клопотання щодо надання земельної ділянки має бути розглянуте в місячний строк, і заявник повинен отримати дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення ділянки або мотивовану відмову. Підставами для відмови в наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Тобто якщо ділянка належить відповідній громаді і відсутня жодна з передбачених підстав для відмови, то надається дозвіл. А якщо щодо певної ділянки наданий дозвіл одній людині, то іншій особі на ту саму ділянку не може бути наданий дозвіл без попереднього вилучення ділянки. Отримавши дозвіл, громадянин замовляє суб'єкту господарювання, який має право на проведення відповідних робіт, виготовлення проекту. Замовлення оформлюється договором. З моменту його укладення строк складання документації з землеустрою згідно зі статтею 28 Закону «Про землеустрій» не повинен перевищувати шести місяців [9].

Якщо в місячний строк з дня реєстрації клопотання сільська рада не надала дозволу на розроблення проекту або мотивовану відмову, то заявник у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку має право замовити його розроблення без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє сільську раду. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення ділянки. Тож коли рада не реагує у визначеному порядку на клопотання, то застосовується описаний принцип «мовчазної згоди» [10].

Висновки і пропозиції. Стан державного управління земельними ресурсами

характеризується відсутністю цілісної, досконалої системи державного управління земельними ресурсами як території держави, як базисного природного об'єкта, як основного засобу виробництва. Крім того, неефективна система державного управління призводить до корупції в земельних відносинах, а супровід законодавчої протидії корупції в земельній сфері відсутній.

На нашу думку, ефективним інструментом запобігання та протидії корупційним ризикам у земельній сфері є правова обізнаність громадян та велике бажання реалізувати свої законні права та інтереси. Якщо українці стануть до боротьби з корупцією у повсякденному житті, то це буде доказом, що викорінення корупції починається на найнижчому рівні. Поки в Україні продовжується корупційна гра, українці вже сьогодні можуть втілити ідею бажаного майбутнього з меншою корупцією та більшою відповідальністю влади – якщо самі вирішать стати гідними змін, яких так прагнуть.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Земля і право: як уберегтися від корупції? – Київ : Ін-т громадян. суспільства, 2008. – 144 с.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею // Звіт за результатами соціологічного дослідження. – Київ, 2008–2009. – С. 28.
5. U.S. «News and World Report», Des. 24, 1979. – р. 64.
6. Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні» / П. ван дер Молен, А. Туладар, Нідерланди. – Київ, 2010 р.
7. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Мінюсту від 12.04.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.
8. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.11.2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 року № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
10. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави / Ю. Дмитрієв // Офіційно про податки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.
11. Глотов М. Проблеми безоплатного отримання землі та шляхи їх вирішення // Юридичний вісник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cvu.com.ua/analytics/problemi-bezoplatnoho-otrimannya-zemli-ta-shlyakhi-kh-virishennya>.

Костенко И. В. Правовая осведомленность граждан как противодействие коррупционным рискам в сфере земельных отношений

Статья написана с целью правового просвещения граждан в сфере земельных отношений. Внимание акцентируется на противодействии гражданам коррупции со стороны чиновников в государственных и самоуправленческих органах.

Ключевые слова: государственное управление, предотвращение, земельные отношения, земельные ресурсы, земля, коррупция, противодействие, приватизация земельных участков, безвозмездная передача земельных участков.

Kostenko I. The legal awareness of citizens is the combating to the corruption risks in the area of land relations

This article was written for the purpose of legal education of citizens in the area of land relations with the main focus on the confrontation of corruption on the part of officials in state and local government bodies.

Key words: public administration, prevention, land relations, land, corruption, opposition to privatization of land, free transfer of land plots.

УДК 378

Н. Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної
академії державного управління при Президентові України,
перший заступник директора
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів

І. В. Поліщук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної
академії державного управління при Президентові України,
заступник начальника
організаційного відділу та моніторингу якості навчання
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів

РЕАЛІЗАЦІЯ НІМЕЦЬКОГО ДОСВІДУ З ПРАКТИКО-ОРІЄНТОВАНОГО НАВЧАННЯ МІСЬКИХ ГОЛІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто особливості підготовки управлінських кадрів, що здійснюється в Україні в рамках співпраці між Національною академією державного управління при Президентові України та Університетом прикладного менеджменту (м. Мангайм, Федеративна Республіка Німеччина). З'ясовано, що на тлі розвитку децентралізації в Україні залишаються невирішеними питання щодо практичної підготовки кадрів у сфері управління містом. Ці питання стали пріоритетними під час професійного навчання міських голів в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії та стажування в Університеті прикладного менеджменту.

Ключові слова: практико-орієнтоване навчання, управлінські кадри, людські ресурси, адміністративні послуги, управління містом.

Постановка проблеми. З метою підвищення рівня професіоналізації міських голів в Україні щодо ефективного управління широко використовується кращий світовий досвід та європейські стандарти управління комунальним господарством. Майданчиком запровадження досвіду є Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії при Президентові України. На запровадження передового досвіду сьогодні спрямований вектор співпраці Інституту з європейськими державами, та найбільш успішним він є з Федеративною Республікою Німеччина, яка вважається взірцем розвитку місцевого самоврядування і в рамках міжнародного проекту «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» проводить низку тематичних короткострокових семінарів для міських голів.

Основна тематика таких семінарів – управління процесом та якістю; особли-

вості управління проектами та змінами; управління інноваціями та ресурсами; етика співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства, участь у створенні горизонтальної моделі публічного управління, реалізації інноваційної, комунікативної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам управління персоналом, професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних учених В. Авер'янова, П. Ворони, В. Гошовської, С. Дубенко, В. Іванова, В. Колтун, Л. Пашко, С. Серьогіна, В. Сороко, І. Сурай та ін. Особливе місце в зазначеному аспекті дослідження займають роботи О. Васильєвої, В. Князева, В. Куйбіди, В. Куценка, А. Ліпенцева, В. Лугового, П. Назимка, В. Олуйка, В. Розпутенка, В. Яцуби, В. Яцюка, спрямовані на розкриття професійного навчання в системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Мета статті – проаналізувати тенденції та перспективи підвищення кваліфікації на принципах проектного менеджменту з використанням зарубіжного досвіду, зокрема Федеративної Республіки Німеччина.

Виклад основного матеріалу. Німеччина є однією із візирців у світі з питань адміністративного реформування, яке кілька років поспіль намагається впровадити і наша держава. Тож досвід німецьких колег із питання ефективного управління містом у контексті здійснення адміністративного реформування є для нас корисним і цінним. Цьому сприяв проектний менеджмент, який був реалізований за ініціативою Міністерства закордонних справ Німеччини та Університету прикладного менеджменту (далі – Університет) м. Мангайм Федеративної Республіки Німеччина в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – Інститут) Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія). Суть полягала в відборі ініціативних міських голів для подальшого цілеспрямованого навчання в Україні та Німеччині. Однією з умов відбору було представлення претендентами на конкурс відповідно до технічного паспорта власного проекту з управління комунальним господарством міста. За результатами конкурсу відібрано п'ятнадцять очільників українських міст обласного значення та обласного підпорядкування України, проекти яких визнані найкращими, для подальшого професійного навчання за спеціалізованою професійною програмою, розробленою Інститутом спільно з Університетом у рамках міжнародного проекту «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством» (далі – Проект). Подібні програми, але зі своєю специфікою, були запроваджені в Румунії та Болгарії і показали свою результативність в організації управління містами.

Спеціалізована програма навчання передбачає використання різноманітних педагогічних технологій підвищення рівня професіоналізації міських голів щодо ефективного управління містом на принципах цільового проектного менеджменту з використанням досвіду кращих практик Німеччини, тісної взаємодії освітніх

установ щодо проектування спільної навчальної діяльності для міських голів. Переваги має методика поєднання практико-орієнтованого навчання з навчальними та комунікативними тренінгами на засадах кредитно-модульної системи (десять тематичних короткострокових семінарів по 0,5 кредиту кожний).

Особливо слід відзначити структурованість навчального процесу, що базується на *принципах системності та цілісності* змісту, *принципу елективності* щодо актуальності і цінності тематики семінарів. Відбору тематики передував моніторинг навчальних потреб міських голів із питань професіоналізації управління містом, який здійснювався Інститутом спільно з Університетом. Надаємо короткі анотації семінарів, проведених німецькими колегами спільно з викладачами Національної академії.

«Самоуправління та керівництво в Українському місцевому самоврядуванні»

В основу проведення семінару покладено *критеріальний підхід*. З метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку в період змін має важливе значення створення ефективної системи місцевого самоврядування, постійний пошук нових підходів до оновлення змісту діяльності управлінців, підвищення їх іміджу та авторитету, популяризації роботи серед громадськості.

Головний модератор семінару, професор Університету Генріка Тілл спільно з керівником проекту Озером Пінаром в інтерактивних практико-орієнтованих формах розкрили як роль авторитету та іміджу керівника, особливості управління особистим часом та самоуправління, так і спільно зі слухачами визначили ознаки належного керівництва, цілі та мотивації сучасного керівника. Під час тренінгу, який визнано основною формою занять німецьких колег на всіх семінарах, мери розробляли стратегії та тактики управління містом, серед яких переважали управління за цілями, делегування, комунікації та контроль; виконували практичні завдання з планування робочого часу, визначали коефіцієнт особистої продуктивності, зовнішніх і внутрішніх перешкод. Під час семінару увага

була приділена консультативно-дорадчій діяльності міського голови. Акцент під час семінару робився на технологіях праці в команді та керівництві саме в командних умовах, що вважається основою ефективного управління.

«Комунікація та мотивація співробітників»

Практико-орієнтоване спрямування мав тренінг «Комунікація та мотивація співробітників», під час якого модератор Томас Браун розкрив основи успішної комунікації, ознайомив зі стратегіями вирішення загострення конфлікту, моделлю комунікації за Шульцем фон Туном [1].

Захід проходив у форматі тренінгу. Учасники семінару активно долучалися до обговорення, працюючи в малих групах виконували практичні та ситуативні завдання, аналізували конкретні ситуації та презентували свої напрацювання, обмінювались досвідом, дискутували.

За рахунок аналізу власних комунікацій учасники змогли спільно з модератором вибудувати особисту комунікативну стратегію.

«Міжкультурне управління та управління серед етнічних груп»

Модератор семінару «Міжкультурне управління та управління серед етнічних груп», доцент Університету, дипломований економіст Перізат Дагліюглу спільно з учасниками обговорювала у форматі дискусії та обміну досвідом питання міжкультурного менеджменту в управлінні через призму вивчення та практичного застосування низки сучасних індексів, а саме: індексів дистанції між владою та підлеглими, уникнення невизначеностей, співвідношення колективізму та індивідуалізму, маскуліності та фемінності, орієнтації на довгостроковий період. Особливість такого навчання – формування умінь застосувати отримані практичні навички щодо визначення власних показників рівня міжкультурного менеджменту та міжкультурної компетентності [2]. Такі практико-орієнтовані навчання *на засадах комунікативного підходу* дають змогу управлінцю проаналізувати власні помилки в організації роботи, обрати пріоритети для розвитку та успішного впровадження інноваційних підходів у сфері публічного врядування.

Дипломований економіст, інженер, доцент Університету Флоріан Весте ознайомив міських голів із новими моделями управління (в рамках тренінгу «Управління процесом та якістю»), із загальним контекстом організації професійної діяльності, інформаційними та організаційними аспектами, принципами досягнення успіху функціонування системи управління процесами та управління якістю, основними інструментами застосування.

«Управління процесом та якістю»

На основі *процесуального підходу* Есін Боцуаці, професор з докторським ступенем з економіки Мюнхенського Університету Людвіга-Максиміліана, власниця консалтингової фірми «Crossover Projects», презентувала міським головам процес управління проектами, основні методи, директиви, стандарти і моделі управління проектами, компетенції розробки певного процесу, техніки візуалізації, людино-орієнтований процес проектування в управлінні проектами. Розглянуто форму організації професійної діяльності, особливості управління процесом; встановлено різницю між поняттями результативності й ефективності, а також обговорено характерні риси управління якістю та нові стандарти якості ISO 9001:2015, прийняті Міжнародною організацією зі стандартизації ISO у вересні 2015 р. [3].

Стандарт ISO 9001:2015 – одна з моделей управління діяльністю організації, що допомагає вирішити багато внутрішніх і зовнішніх питань: поліпшити загальну дієвість, забезпечити сталий розвиток, прозорість управління діяльністю організації, покращити якість продукції та послуг, підвищити задоволеність замовників, стати конкурентоспроможним на внутрішньому та зовнішніх ринках, запровадити механізм постійного покращення системи управління та підвищити ефективність роботи співробітників на всіх рівнях.

Важливе місце в успішності управління посідає здатність мобільно реагувати на зміни та вміння впроваджувати нові управлінські проекти. У ході роботи учасники семінару практично застосовували *метод проектувального мислення* [4], досліджували та ідентифікували головні аспекти проблемної ситуації, визначали ідеї

для її вирішення та побудови візуального прототипу. Особлива увага слухачів акцентувалася на концепції змін та людських факторах в управлінні змінами, де вони самостійно визначали особисту фазу сприйняття змін; брали участь у майстер-класі з проектувального мислення під гаслом «Жваве управління проектами – концепція проектувального мислення».

«Коучинг та зв'язки»

Практичні аспекти застосування коучингу в управлінській діяльності як до співробітників у місцевому самоврядуванні, так до себе як керівника, продемонстрував Томас Браун. Це ознайомлення учасників з різними підходами до тлумачення поняття коучингу, структурною моделлю, послідовністю, фазами «коуч-моделі», процесом коучингу за Хольтберндоном та Кочанеком [5, 6], «валізою» методів й інструментів коучингу, техніками постановки питань, інструкцією з колегіального обговорення випадків. Міські голови випробували на практиці одну з моделей коучингу – *колегіальне консультування*: коли одні суб'єкти визначали проблемну ситуацію та колегіальних консультантів, а інші, спостерігачі із зовнішнього кола, забезпечували зворотний зв'язок. У ході обговорення нових умов управлінської діяльності учасники семінару визначали найважливіші задачі, які потребують швидкого вирішення, розробили схему їх запровадження та встановили необхідні умови створення ефективних мереж взаємозв'язку.

«Управління інноваціями та ресурсами»

Ефективно управляти ресурсами громади, використовуючи при цьому інноваційні підходи управління – основне завдання для керівників в умовах децентралізації влади. Цьому було присвячено тему одного з проведених семінарів, модераторами якого були доктор Університету прикладного менеджменту Герхард Мерцманн і професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії Лідія Даниленко. Увагу учасників семінару привернули до «Моделі трьох стовпів сталого розвитку», в основу якої покладено концепцію стійкого, націленого на майбутнє розвитку економічного, еко-

логічного та соціального вимірів людського існування. Ця модель спрямована на становлення стабільності суспільства шляхом раціонального використання природних ресурсів при муніципальному управлінні.

Під час заняття кожен взяв участь у тестуванні з визначення власної оцінки особливостей особистості, зокрема рівня морально-етичної відповідальності, а також схильності до застосування інноваційного підходу. Результати приємно вразили присутніх і змусили замислитись над конкретними кризовими ситуаціями в управлінні на місцях.

Висновок, до якого спільно дійшли учасники семінару: криза – це дійсна передумова майбутньої інновації, так би мовити, можливість для учасників процесу. І якщо правильно нею скористатись, можна досягти високих управлінських результатів.

«Лідерство в публічному управлінні та економічній сфері»

Під час семінару Уве Гохмут представив класично-бюрократичну модель управління через регулювання та нову модель управління через цілі та результати; стилі керівництва; фактори успіху результативних процесів змін, сферу організації персоналу в державному і муніципальному управлінні, управлінні персоналом, вимоги до успішного адміністративного управління. Навів практичний приклад управління Баден-Вюртембергу, в основу якого покладено такі три складові управління: надання послуг, управління, яке ґрунтується на кооперації і співпраці на основі довіри, та оформлення внутрішнього розпорядку.

Професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії Людмила Пашко висвітлила питання емоційного лідерства як мистецтва управління емоціями та основи *методу конструктивної взаємодії*, а також принципи доброго врядування, які забезпечує дорожня карта становлення динамічного муніципалітету [7]. Заняття проходили у форматі тренінгу, під час якого слухачі працювали у малих групах, виконували конкретні завдання та вправи, тестування з визначення лідерських рис, умінь та здібностей в управлінні, обговорювали, коментували та презентували свої напрацювання.

«Етика співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства»

Доктор Університету Уве Гохмут під час семінару з питань етики співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства в інтерактивній формі акцентував увагу на основних вимогах до сучасного управління; моделях управління та їх структурі (бюрократична, менеджерська, ліберальна, республіканська, деліберативна, що передбачає обговорення); складових взаємозв'язку між владою, громадянським суспільством і органами влади; формах дискурсу (обговорення), зокрема, прагматичному дискурсі (інтереси та компроміси між інтересами; те, що є доцільним; гіпотетичний імператив), етично-політичному дискурсі (внутрішнє розуміння того, «що є добрим для нашого співтовариства»; того, «що є добрим для нас»; реконструкція свідомо утворених і рефлекторних форм життя; моральному дискурсі (внутрішнє розуміння того, «що є добрим для всіх людей»; того, «що є справедливим для всіх»; категоричний імператив).

Застосовуючи в роботі *проблемний підхід*, модератор акцентував увагу міських голів на аналізі конкретних ситуацій. Уве Гохмут навів приклад управління Баден-Вюртембергу, в основу якого покладено три складові управління: щодо надання послуг, управління, яке ґрунтується на кооперації і співпраці на основі довіри, та оформлення внутрішнього розпорядку.

Висновки і пропозиції. Враховуючи довготривалу спільну роботу з європейськими колегами в Інституті, можна з упевненістю сказати, що участь сучасних вітчизняних управлінців у цільових навчаннях є важливою складовою реформування системи публічного управління та місцевого самоврядування. Національна академія продовжує активно сприяти дієвим комунікаціям вітчизняних управлінців із зарубіжними колегами, обміну досвідом та якісному використанню власних ресурсів, перспектив і можливостей.

На сьогодні Національна академія успішно співпрацює з міжнародними та

іноземними інституціями, реалізуючи при цьому понад 60 міжнародних проєктів (зокрема, три проєкти, серед яких спільний із Університетом прикладного менеджменту, спрямовані на вивчення питань децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування), слугує потужною комунікативною платформою для розвитку професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Мерманн Е. Комунікація та комунікабельність [навч. посіб]. / Е. Мерманн. – Х. : Вид-во Гуманітарний Центр, 2007. – 296 с.
2. Черепанова И. Заговор народа. Как создать сильный политический текст / И. Черепанова. – М. : КСП, 2002. – 464 с.
3. Международный стандарт ISO 9001:2015. Системы менеджмента и качества требований [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intexunion.ru/wp-content/uploads/2014/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%20ISO%209001>.
4. Костюк Н. Проектне мислення або як створити успішний проєкт / Н. Костюк. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cstei.lviv.ua/upload/pub/Agency/1338222415_80.
5. Гребеня Д. Коучинг як сучасна технологія педагогічного управління / Д. Гребеня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/stud_almanah/14_.
6. Ярних В. Руководитель как внутренний тренер и коуч / В. Ярних // Управление человеческим потенциалом. – 2009. – №4. – с.256 - 260.
7. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник 155 термінів / за заг. ред. В. Гошовської, Л. Пашко, А. Гука та ін. — Х. : Фактор, 2015.
8. Каширина Е. Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии). – 23.00.04 дисс. ... канд. полит. наук. – МГУ имени М. Ломоносова. – М. : 2010. – С. 73.
9. Meyer H. The Reform of the European Model is also a Reform of Globalisation/ II Conferenza Internazionale sul Modello Sociale Europeo. – № 5, 10 oct., 2005. – P. 147.

Ларина Н. Б., Полищук И. В. Реализация немецкого опыта по практико-ориентированному обучению городских голов в Украине

В статье рассматриваются особенности подготовки управленческих кадров, которая осуществляется в Украине в рамках сотрудничества между Национальной академией государственного управления при Президенте Украины и Университетом прикладного менеджмента (г. Мангейм, Федеративная Республика Германия). Установлено, что на фоне развития децентрализации в Украине остаются нерешенными вопросы практической подготовки кадров в сфере управления городом. Эти вопросы стали приоритетными во время профессионального обучения городских голов в Институте повышения квалификации руководящих кадров Национальной академии и стажировки в Университете прикладного менеджмента.

Ключевые слова: практико-ориентированное обучение, управленческие кадры, человеческие ресурсы, административные услуги, управление городом.

Larina N., Polishchuk I. Implementation of German experience in practice-oriented education of mayors in Ukraine

The article considers the peculiar features of training of administrative personnel that is implemented in Ukraine within the framework of cooperation between the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine and the University of Applied Management Studies in Mannheim (Federal Republic of Germany). It is determined that on the background of development of decentralization processes in Ukraine there are still unresolved questions remaining with regard to the practical training of senior executives in the issues pertaining to urban management. These issues were prioritized during the professional training of mayors at the Institute for in-Service Training for Senior Executives of the National Academy and onsite training at the University of Applied Management Studies.

Key words: practice-oriented education, senior executives, human resources, administrative services, urban management.

УДК 351.76:352.07(477)

О. М. Титаренко

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДУХОВНО-ЦІННІСНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті визначено пріоритетні напрями провадження політики децентралізації влади в Україні, розкрито перелік найвагоміших проблем і перешкод на шляху розбудови й подальшого розвитку ефективних сільських територіальних громад у державі. За наслідками ідентифікації змістовності та дефініційного визначення сутності вихідних чинників формування в Україні територіальних громад у сільській місцевості запропоновано до використання комплекс заходів щодо забезпечення їх духовно-ціннісного розвитку в умовах ресурсних обмежень. Обґрунтовано та визнано доцільність нагальної розробки й реалізації в практиці регіонального та місцевого управління (задля забезпечення цілеорієнтованої соціально-економічної трансформації українського соціуму на селі) механізму відповідного типу. Засвідчено, що його подальше вдосконалення та результативність реалізації вимагає одночасності й синхронізації (за визначеними об'єктами локалізації зусиль, вагомості впливу) семи системоутворюючих регуляторів соціетальної природи (підмеханізмів): державно-політичного, нормативно-правового, фінансово-економічного, соціокультурного, медико-демографічного, когнітивно-інформаційного, духовно-ноосферного.

Ключові слова: сільські територіальні громади, духовно-ціннісний розвиток, механізм забезпечення.

Постановка проблеми. Актуальним завданням політики децентралізації влади [1–3] є створення ефективних сільських територіальних громад, діяльність яких дасть змогу забезпечити рівні можливості для доступу різних верств і категорій населення до ресурсів та соціально важливих послуг, пов'язаних із психологічним, духовним, когнітивним та інформаційним розвитком особистості в площині підвищення рівня та якості життя й комфортності існування. Поряд із майновою та соціально-економічною нерівністю функціонування регіонів критичної величини в Україні набула нерівність, спричинена місцем проживання [5; 6, с. 45]. Оскільки мешканці, які проживають у сільській місцевості, більше, ніж міські, потерпають від різноманітних позбавлень, обмеженого доступу до соціальних, культурних та освітніх послуг, тобто від депривації.

У зв'язку із цим зауважимо, що нині, за активного провадження політики децентралізації, створюючи сільські громади в Україні, варто передбачати й те, що на селі майже відсутні заклади, які надають побутові послуги, швидку медичну допомогу, дошкільні, культурні й освітні заклади, а також об'єкти соціальної практики та інженерної інфраструктури. У свою чергу відсутність або критичний рівень зношеності інженерних мереж у сільській місцевості є суттєвим чинником погіршення стану навколишнього природного середовища, його безпечності для здоров'я населення. З позиції сучасного концепту щодо забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів ідеться насамперед про право людини на належний життєвий рівень в умовах екологічної й економічної безпеки, а також рівень та якість її життя, благополуччя в цілому [7; 8].

При цьому аналіз доробку в площині розбудови соціетального типу економіки в державі [9] дає підстави говорити про

доцільність та обов'язковість урахування культурно-політичних домінант під час ідентифікації реальних характеристик українського соціуму (як у сільській, так і в міській місцевості), що саме дасть змогу забезпечити поєднання поряд з економічними, екологічними, соціальними й технологічними культурних, духовних, історичних, релігійних і політичних компонентів у контексті формування та подальшого розвитку ефективних сільських територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним, методологічним і прикладним аспектам розв'язання проблем щодо формування й забезпечення розвитку сільських територіальних громад присвячено праці В. Бакуменко, О. Бородіної, М. Братковського, І. Грицяка, О. Грішньої, Л. Ільчука, І. Курило, В. Куценко, Е. Лібанової, Л. Лісогор, О. Матвіїшина, В. Новака, О. Новікової, Я. Остафійчука, І. Прокопи, С. Пирожкова, О. Попова, О. Руденко, М. Хвесика та інших учених [5–12]. Однак методологічні та науково-прикладні розробки не повною мірою розкривають структуру, зміст і сутність механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні, визначають склад системоутворюючих регуляторів і важелів впливу, що забезпечуватимуть результативність реалізації дії.

Метою статті є обґрунтування найвагоміших детермінант формування сільських територіальних громад в Україні та забезпечення їх розвитку, чітке теоретичне визначення й розкриття змістовності яких забезпечуватиме надалі розбудову дієвого механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку територіальних громад у сільській місцевості. А подальше перманентне вдосконалення структури, змісту та сутності цього системоутворюючого регулятора дасть змогу досягти територіальним громадам у сільській місцевості визначених орієнтирів, навіть у сучасних умовах функціонування національного господарства та критичного рівня суспільно-політичних загроз українському державотворенню.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формулювання та обґрунтування сучасних теоретичних прикладних

положень теорії місцевого самоврядування [13–15], що не суперечать усталеним основам теорії розвитку продуктивних сил і регіональної економіки, а також розроблення автором статті концепції забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні [16], яка набуває ознак системно-універсального типу, дають змогу підтвердити й наголосити на такому:

а) інтеграційне та синхронне застосування положень системного, синергетичного й програмно-цільового теоретичних підходів до аналізу закономірностей провадження процесів формування, розбудови та подальшого розвитку сільських територіальних громад в Україні забезпечує розробку структури, а також чітке визначення сутності й змісту відповідного типу механізму (див. рис. 1), реалізація дії якого зумовлює можливість розв'язання наукової проблематики, що є предметом дослідження;

б) сучасні умови функціонування національного господарства та рівень загроз і ризиків сталому розвитку держави та її регіонів вимагають структурувати механізм за сімома рівнями управління. Зазначене зумовлює потребу в інкорпорації до базових компонентів механізму забезпечення розвитку сільських територіальних громад таких важелів і регуляторів цілеорієнтованого впливу (соціетальної природи), як державно-політичний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, соціокультурний, медико-демографічний, когнітивно-інформаційний, духовно-ноосферний (див. рис. 1);

в) формування та застосування на практиці управлінського інструментарію системно-універсального типу (див. рис. 1) у складі із семи найбільш пріоритетних засобів, методів і способів управлінського, освітнього, інформаційного, культурного, організаційного, кадрового й суспільно-політичного регулювання, що забезпечить не лише раціоналізацію освоєння/використання стратегічного потенціалу сільської територіальної громади, а й удосконалення її структури та інформаційних, нормативно-правових, інституціональних, виробничо-господарських, технологічних, соціально-економічних, духовних, сус-

пільно-політичних та інших відносин у її межах. При цьому є висока ймовірність залучення до господарських, управлінських, організаційних, культурно-освітніх та інших процесів потенціалу суміжних територіальних громад за наслідками сумісної розробки й упровадження цільових програм і планів їх духовно-ціннісного розвитку.

Безумовно, запровадження в практику та реалізація дії системно-універсального механізму (див. рис. 1) вимагатиме від сільських територіальних громад додаткових і концентрованих зусиль щодо розроблення й упровадження більш ефективних систем планування та управління (з урахуванням передового світового дос-

віду). Тому засоби стратегічного управління та планування є тією ланкою організації ефективного управління розвитком громад, яка здатна принести бажані й конкретні результати, у яких зацікавлені як мешканці, так і суб'єкти державного управління в цілому.

Плани, про які йде мова, не зобов'язують сільські територіальні громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі межі, терміни та умови синхронної реалізації комплексу заходів у визначеній площині. Саме тому в положеннях Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4, с. 42, 46] передбачається наявність таких планів, затверджених на обласному рівні, як необхідної

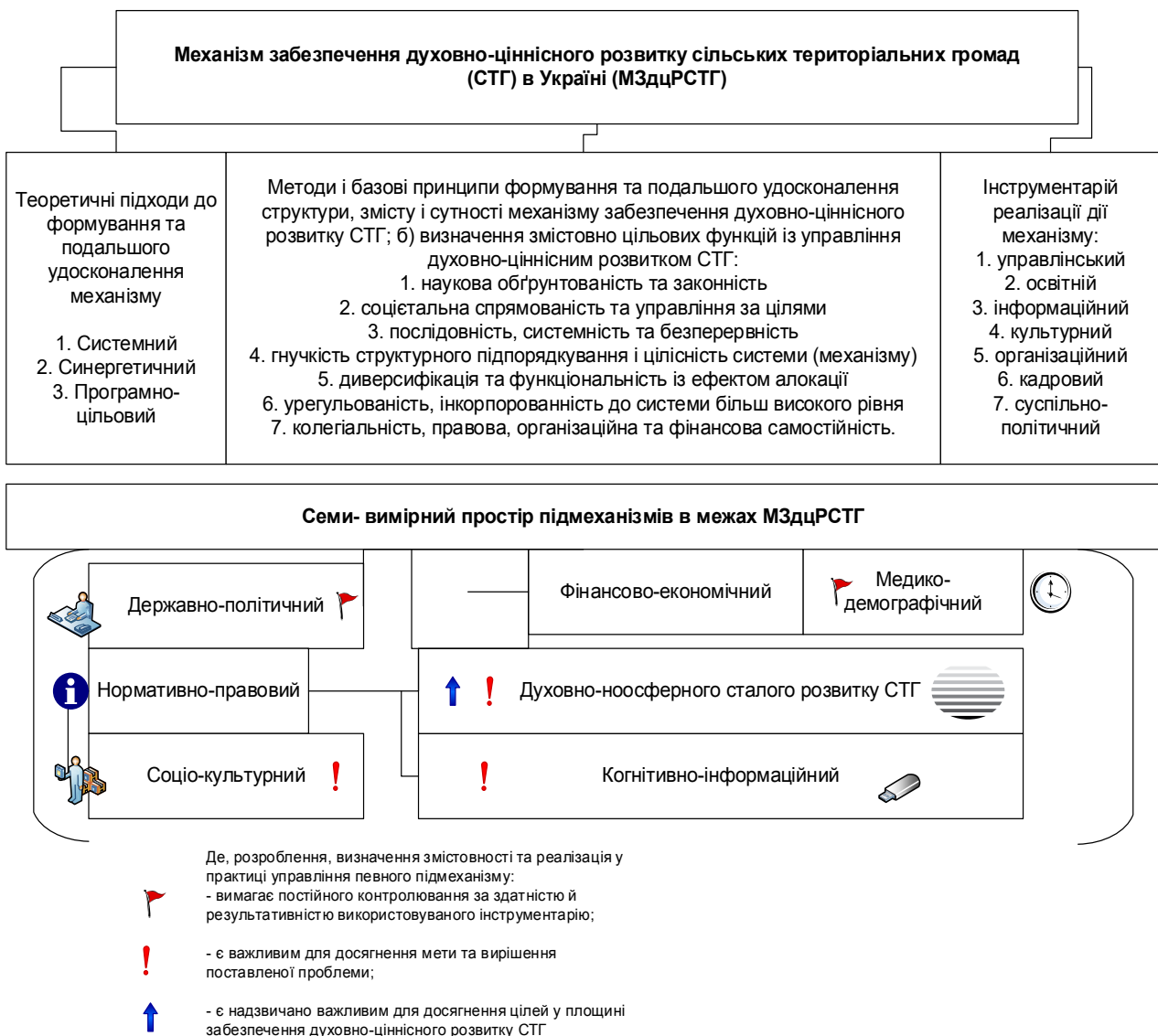


Рис. 1. Базові елементи механізму забезпечення духовно-ціннісного розвитку сільських територіальних громад в Україні системно-універсального типу (авторська розробка)

умови для перетворень (у тому числі в площині використання комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, телекомунікаційних технологій і глобальних мереж). А для громад, які нині вже готові до суспільних, технологічних, організаційних, виробничих та інституційних перетворень, закладено відповідні стимули – доступ до тих повноважень і ресурсів, які отримують села й місцевості, у яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована раніше. У зв'язку із цим варто зазначити, що Верховною Радою України прийнято відповідні зміни до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, які значно розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дадуть змогу зробити економічно самодостатніми й спроможними нові об'єднані сільські територіальні громади. Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, фактично дають змогу суттєво збільшити місцеві бюджети, а сільські громади, маючи беззаперечне право контролювати суб'єктів, визначають об'єкти для освоєння за додатковими ресурсами, визначаючи їхні обсяги, терміни й доцільність. Безумовно, якщо громада лівову частину податків, які формуються на сільській території, залишає в себе, у неї з'являється додатковий стимул, що поступово перетворює їх на активних учасників економічного життя та суб'єктів стратегічного управління.

Запропоновані системно-універсальні підходи до забезпечення розвитку сільської територіальної громади допомагатимуть виборним і посадовим особам місцевого самоврядування не лише оцінити, а й узгодити у своїй стратегії та відповідних планах розвитку інтереси всіх соціальних груп. Зазначене потрібне також для того, щоб спланувати дії, які дадуть змогу задовольнити повною мірою духовні потреби сільської громади, якість, різновиди та кількість яких завдяки раціональному використанню місцевих ресурсів, резервів і можливостей різної природи, імовірно, підвищиться. Із цією метою необхідно враховувати також імідж території чи населеного пункту, який склався в уявленні його жителів і людей, які мешкають в інших місцях країни. Як правило, місцеві

громади не є байдужими та здійснюють допомогу у визначенні основних проблем, що турбують саме їх у межах селища або навіть регіону, підтримують ініціативу щодо шляхів покращення умов життя в їхньому населеному пункті.

Висновки і пропозиції. Обґрунтовано доцільність подальшого вдосконалення структури, змісту та сутності пропонованого автором до використання системно-універсального механізму. За наслідками запровадження його в практику управління сільські територіальні громади:

1) потенційно матимуть можливість поступово набувати втрачений статус правосуб'єктності, а отже, стануть повноцінними суб'єктами ринкових, адміністративних, політичних, господарських та інформаційних відносин, що посилюватиме їхні інституційні спроможності;

2) будуть спроможні поступово капіталізувати наявний ресурсний потенціал, відновлюючи порушений механізм закріплення права комунальної власності;

3) убезпечать відновлення конкретизованих економічних прав, а також визначення й удосконалення механізму їх реалізації;

4) зможуть знищити бар'єри та обмеженість доступу до капіталізації власного ресурсного потенціалу, зсунеться рівень дотаційності, що уможливить сталий соціально-економічний розвиток. Більшість територіальних громад донині були позбавлені ресурсів їхнього розвитку, насамперед земельних і податкових надходжень. Крім того, надмірна фінансова залежність територіальних громад від міжбюджетних трансфертів перетворила останні на інструмент неофіційного тиску центральних органів управління на громади для вирішення відповідних питань;

5) отримують і сформують умови, за яких елімінуються такі загрози:

– масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціювало процес банкрутства та повну фінансову залежність територіальних громад (відійде в минуле поняття земель за межами населених пунктів, розпоряджатись якими одноосібно мали право лише державні чиновники);

– завдання значних збитків сільським територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності (за інформацією Єдиного реєстру досудових розслідувань більшість кримінальних розслідувань пов'язана з неправомірним вилученням та відчуженням об'єктів комунальної власності);

– рейдерського вилучення майна (унаслідок нелегітимності закріплення права власності на нього) без належної економічної оцінки під час ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад у процесі реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про співробітництво територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
4. Соціоекономічний розвиток сільського господарства і села: сучасний вимір : [монографія] / [О. Бородіна, І. Прокопа, В. Юрчишин та ін.] ; за ред. О. Бородіної. – К. : Вид-во Ін-ту економіки та прогнозування НАН України, 2012. – 321 с.
5. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз : [монографія] / [Е. Лібанова, О. Грішнова, Л. Лісогор, І. Курило та ін.] ; за ред. Е. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 328 с.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / [О. Алимів, І. Бистряков, І. Драган, В. Микитенко, М. Хвесик та ін.] ; за наук. ред. М. Хвесика. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 78 с.
7. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : [монографія] / [О. Давидюк, Л. Ільчук, Д. Микитенко, В. Микитенко та ін.] ; за заг. ред. Л. Ільчука. – Херсон : Центр перспективних досліджень НАН України та Міністерства соціальної політики України ; Вид-во ПП Вишемирський В.С., 2011. – 376 с.
8. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації / А. Колодій // Консолідація українського народу: конституційно-правові аспекти : зб. статей за матер. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 лютого – 1 березня 2013 р.). – Львів : Вид-во Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 2013. – С. 40–54.
9. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : [монографія] / [О. Бородіна, С. Киризюк, О. Попова, І. Прокопа та ін.] ; за ред. О. Бородіної, І. Прокопи, О. Попової. – К. : ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2015. – 70 с.
10. Луценко А. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні (масово-політичне видання) / А. Луценко, О. Матвіїшин, В. Новак, В. Негода та ін. – К. : Поліграфічний центр «Геопринт», 2005. – 238 с.
11. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : [монографія] / О. Руденко. – К. : Вид-во НАКККІМ, 2010. – 304 с.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
13. Яцунська О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Яцунська ; Одеський нац. ун-т. – О., 2001. – 20 с.
14. Кравченко В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права : [навч. посібник] / В. Кравченко, М. Пітчик. – К. : Арарат-центр, 2001. – 176 с.
15. Титаренко О. Децентралізація як чинник розвитку сільських територіальних громад в Україні / О. Титаренко / Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=972>.

Титаренко А. М. Разработка механизма обеспечения духовно-ценностного развития сельских территориальных общин в Украине

В статье определены приоритетные направления производства политики децентрализации власти в Украине, раскрыто перечень наиболее значимых проблем и препятствий на пути построения и дальнейшего развития эффективных сельских территориальных общин в государстве. По результатам идентификации содержания и определения сущности выходных детерминант формирования в Украине территориальных общин в сельской местности предложено к использованию комплекс мер по обеспечению их духовно-ценностного развития в условиях ресурсных ограничений. Обоснована и признана целесообразность разработки и реализации в практике регионального и местного управления (для обеспечения безопасности целеориентированных социально-экономических трансформаций украинского социума на селе) механизма соответствующего типа. Подтверждено, что его дальнейшее совершенствование и результативность реализации действия требуют одновременной синхронизации (по определенным объектам локализации усилий) весомости влияния семи системообразующих регуляторов социальной природы (подмеханизмов): государственно-политического, нормативно-правового, финансово-экономического, социокультурного, медико-демографического, когнитивно-информационного, духовно-ноосферного.

Ключевые слова: сельские территориальные общины, духовно-ценностное развитие, механизм обеспечения.

Tytarenko O. Develop a mechanism to ensure the spiritual and value-development of rural territorial communities in Ukraine

The paper defines the priority areas of production of power decentralization policy in Ukraine, revealed the list of the most significant problems and barriers to the development and further development of effective rural local communities in the state. For the results of the identification of the content and definition of the essence of output determinants of formation in Ukraine of local communities in rural areas suggested to use a range of measures to ensure their spiritual development in conditions of the valuable resource constraints. Substantiated and acknowledged the expediency of development and implementation in practice of regional and local government to ensure the safety of the target-oriented social and economic transformations of Ukrainian society in rural areas, the appropriate type of mechanism. It is confirmed that it further improves the implementation and effectiveness of the action requires the simultaneous synchronization of certain objects localization efforts, weighing the impact of the seven systemic regulators societal nature (sub-mechanisms): state-political, legal, financial, economic, socio-cultural, medical and demographic, cognitive-informational, spiritual and noosphere.

Key words: rural territorial community, spiritually-valuable development, mechanism to ensure.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351:504.05

А. Е. Омаров

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-наукового-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ

У статті розкрито сутність поняття «екологічна безпека», визначено принципи та напрями екологічної політики; запропоновано впровадити нові екологічні технології в виробництво, підвищити рівень екологічної свідомості населення.

Ключові слова: державна екологічна політика, екологічна безпека, екологічна культура, екологічна свідомість населення, нове екологічне мислення.

Постановка проблеми. Вирішення екологічних проблем у глобальному масштабі передбачає їх покрокове розв'язання. Проблеми реалізації принципів державної екологічної політики в Україні пов'язані з недосконалістю законодавчих та нормативно-правових актів, неузгодженістю дій органів влади та суб'єктів господарювання, безвідповідальністю, відсутністю достатнього фінансування, неконкретністю стратегічних рекомендацій і планів дій щодо формування заходів, спрямованих на їхнє розв'язання. Вирішення цих проблем потребує формування реалізації державної екологічної політики України в умовах глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання екологічної безпеки, стан та стратегічні напрями управління державної системи екологічної безпеки розглядають О. Адаменко [1], В. Андрєєв [2], Л. Калашнікова [2], Д. Ветвицький [3], Г. Обиход [4], Є. Романенко [7], А. Степаненко [8], А. Татаринов [9], О. Харламова [10].

Але, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної тематики, окремі аспекти цієї багатогранної проблеми залишаються

недостатньо дослідженими, зокрема, особливості формування державної екологічної політики.

Мета статті полягає в визначенні основних напрямів забезпечення екологічної безпеки, які сприяють запобіганню виникнення загроз природного, техногенного, економічного характеру та формуванню державної екологічної політики.

Виклад основного матеріалу. Науковці визнають безпосередній вплив навколишнього середовища на безпеку держави. Часто екологічну безпеку пов'язують із безпекою конкретної людини, а не тільки держави. Екологічна безпека є складовою національної безпеки України, її сталого розвитку, тому потребує врахування інтересів населення.

О. Степаненко констатує: «Екологічна безпека – це складова національної безпеки, що забезпечує захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства, довкілля та держави від реальних або потенційних загроз, що створюються антропогенними чи природними факторами. Систему забезпечення екологічної безпеки можна розглядати як підсистему більш загальної системи – системи забезпечення національної безпеки» [8, с. 77].

Проаналізувавши підходи до трактування екологічної безпеки, можна вказати, що національна безпека передбачає захист інтересів людей, інших живих організмів і збереження навколишнього середовища.

Існує низка негативних чинників, які призводять до надзвичайних ситуацій, загибелі людей, погіршення умов життєдіяльності населення, забруднення навколишнього природного середовища, значних економічних збитків. Серед цих чинників: зношеність виробничих фондів, недосконалість технологічних процесів у багатьох галузях промисловості, неефективне використання природних ресурсів, обмеження можливостей держави у сфері розвитку й реконструкції виробничого потенціалу, природні особливості території тощо [7, с. 69].

Однак метою держави повин бути сталий розвиток. ООН визначила сталий розвиток як основний напрям розвитку всього суспільства на ХХІ ст.

Серед 27 принципів сталого екологічно безпечного розвитку, які прописані в Декларації з навколишнього середовища й розвитку, затвердженій у Ріо-де-Жанейро 14 червня 1992 р. (далі – Декларація Ріо), головними є:

- право людей на здорове та безпечне життя;
- охорона навколишнього середовища як частини процесу розвитку;
- удосконалювання природоохоронного законодавства;
- зменшення розриву в рівні життя між країнами,
- споживання природних багатств з урахуванням інтересів населення [9, с. 85].

Через це основними сферами державного впливу щодо запобігання погіршенню екологічної ситуації є: 1) створення умов для постраждалих, масове використання засобів захисту від негативних впливів; 2) медичне та санітарно-гігієнічне обстеження населення та територій; 3) участь держави у вирішенні екологічних проблем, оскільки наразі забруднення навколишнього середовища набуває міждержавних масштабів. Екологічні проблеми можна охарактеризувати як конфлікт

між глобальним характером екологічної кризи і відсутністю механізмів її розв'язання; 4) розробка новітніх методів покращення екологічної ситуації, оскільки на сьогодні плани екологічних дій розробляються на базі застарілої методології, в рамках діяльності надмірно централізованих і негнучких механізмів адміністративної системи, які не можна вважати ефективними [7, с. 71].

Аналіз підходів щодо визначення сутності сталого розвитку дозволяє нам підійти до виділення його основних принципів:

- екологічна безпека розвитку припускає, що існують негативні впливи на навколишнє природне середовище, які виникають у процесі господарської діяльності людини;
- стимулювання ресурсозбереження населенням через впровадження лічильників енергозатрат та введення двоставкових тарифів;
- відповідальність за прийняті господарські рішення: настання економічних наслідків за невиконання або неналежне виконання зобов'язань у житлово-комунальній сфері як для споживачів, так і для підприємств – постачальників житлово-комунальних послуг;
- екологічна доцільність розміщення виробництв;
- використання нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії;
- інформаційна прозорість та участь громадськості в процесах прийняття рішень тощо [6].

Екологічну політику можна охарактеризувати як єдність і взаємодію п'яти основних структурних блоків: науково-інформаційне забезпечення, нормативно-правові акти, виробничо-технічний потенціал, організаційно-економічний механізм, екологічна культура населення [3, с. 111].

Пріоритетними напрямками забезпечення екологічної безпеки є зміцнення міжнародного співробітництва з метою раціоналізації використання природних ресурсів, зниження викидів забруднювачів повітря (наприклад, вуглеводнів).

Україна сьогодні має зробити більш прозорою діяльність органів влади у сфері охорони навколишнього середовища. Потрібне систематичне інформування насе-

лення про діяльність органів влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через засоби масової інформації. Необхідним також є забезпечення участі громадськості в процесі прийняття рішень із питань довкілля та здійснення державної екологічної політики України. У зв'язку з цим постає питання підвищення ролі місцевих громад, адже активна життєва позиція людей, відповідальність за долю свого будинку, району, міста, добровільна участь у вирішенні питань місцевого значення – це важлива сходінка в процесі становлення громадянського суспільства, розвиток якого є однією з головних умов соціальної стабільності українського суспільства в цілому [7, с. 71].

Глобальний характер загроз екологічній безпеці потребує узгодження юридичних документів України з міжнародними актами та діями й вироблення концепції стійкого енергетичного майбутнього, беручи до уваги міжнародні угоди.

Стратегія державної екологічної політики України в умовах глобальних викликів має бути спрямована на перехід від моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень, до моделі, що базується на покращенні екологічної ситуації через впровадження нових енергозберігаючих технологій.

Важливою складовою державної екологічної політики є фінансування програм і заходів, здійснення моніторингу й оцінки. Наявність нових фінансово-економічних важелів реалізації державної екологічної політики – важлива умова для сталого екологічного розвитку України. Серед них: створення Екологічного фонду; державна підтримка створення екологічних банків; реалізація екологічних програм; впровадження екологічного страхування, екологічного акцизного збору, податкових пільг тощо [3, с. 114].

Недоліком правової бази є її декларативний характер. Якщо нормативний акт на практиці не діє, виникає загроза, що екологічний чинник, який схарактеризований у цьому документі, не підлягає контролю. Це призводить до зниження рівня екологічної безпеки. Більшість підприємств у своїй діяльності віддає перевагу нарощуванню прибутку. У такій си-

туації формується екологічна небезпека, що базується на пріоритеті економічних інтересів над екологічними.

Організаційно-управлінські чинники також формують екологічну небезпеку. Головною метою управління у сфері екологічної безпеки є досягнення гармонізації соціального, економічного й екологічного аспектів, тобто забезпечення сталого розвитку. Однак сьогодні ми можемо констатувати неефективність системи управління [10, с. 143]. Важливим елементом системи управління є контроль. Відсутність належного контролю не дозволяє ефективно здійснити моніторинг та оцінку фактів і явищ.

Важливим напрямом екологічної політики є формування екологічної культури населення. Екологічна культура, на думку В. Андрєєва та Л. Калашнікової, – це зріз загальної культури суспільства, який відображає гармонійний спосіб взаємодії соціуму з навколишнім середовищем і характеризується свідомим ставленням суб'єктів до природи, їхньою практичною участю в покращенні використання різноманітних природних ресурсів. Структурно екологічна культура визначається екологічною свідомістю та екологічною діяльністю.

За результатами досліджень В. Андрєєва та Л. Калашнікової екологічно свідомих осіб – 30,1%, суб'єктів проміжного типу – 46,4%, а група екологічно несвідомих осіб складає 30,1% [2, с. 101]. Серед напрямів державної екологічної політики відзначимо необхідність удосконалення екологічної культури через формування екологічних цінностей, підвищення рівня екологічних знань, залучення до різних форм екологічної діяльності, створення належної екологічної інфраструктури й участі громадян у суспільному житті й посиленні інститутів громадянського суспільства.

Реалізація державної екологічної політики в Україні та перспективи вирішення екологічних проблем в основному визначатимуться рівнем усвідомлення політико-управлінською елітою та громадянами власної відповідальності за життя в регіоні й на планеті в цілому. Мають усвідомлюватися факти шкідливого впливу довкілля на

здоров'я людей, вплив забруднення на життєдіяльність населення, має підвищуватися рівень екологічної свідомості громадян.

Висновки і пропозиції. Моделі сталого економічного розвитку для України та ефективного державного управління можливі лише за умови забезпечення екологічної безпеки.

Для вирішення питань щодо забезпечення екологічної безпеки необхідно сформувати систему забезпечення екологічної безпеки відповідно до міжнародних норм і юридичних актів з метою зменшення екологічних конфліктів, стимулювати впровадження нових екологічних технологій виробництва, створити механізм регулювання екологічних процесів, підвищити рівень екологічної свідомості населення.

Список використаної літератури:

1. Адаменко О. Комп'ютеризована система екологічної безпеки Центральної та Східної Європи / О. Адаменко // Екологічна безпека та збалансоване ресурсокористування. – 2011. – № 2. – С. 4–10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ebzp_2011_2_3.
2. Андрєєв В. Соціально-екологічні аспекти розуміння безпеки життєдіяльності громадян / В. Андрєєв, Л. Калашнікова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. – 2016. – Вип. 69–70. – С. 95–103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/staptp_2016_69-70_14.
3. Ветвицький Д. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації / Д. Ветвицький // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 108–121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2013_1_11.
4. Обиход Г. Екологічна безпека як пріоритетний фактор міжнародних відносин в умовах глобалізації: паритетні засади та принципи формування / Г. Обиход, А. Омельченко, В. Бойко // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2015. – С. 22–34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/epod_2015_2015_5.
5. Одарченко М. Екологічна безпека як основа національної безпеки України / М. Одарченко, Д. Одарченко, А. Сесь, О. Сюсель, Є. Соколова // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія : Технічні науки. – 2011. – № 1. – С. 144–146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvpuettn_2011_1_31.
6. Рибачук В. Принципи стійкого розвитку механізмів державного управління сферою житлово-комунальних послуг / В. Рибачук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_6_8.
7. Романенко Є. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект / Є. Романенко // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 1–2. – С. 67–73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_1-2_10.
8. Степаненко А. Еколого-економічні стратегії в системі забезпечення екологічної безпеки / А. Степаненко // Наука та наукознавство. – 2014. – № 4. – С. 77–89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/NNZ_2014_4_15.
9. Татаринів А. Екологічна безпека та сталий розвиток у сучасному світі / А. Татаринів // Стратегічні пріоритети. – № 3 (16). – 2010. – С. 83–88.
10. Харламова О. Антропоцентричний підхід в управлінні екологічною безпекою на регіональному рівні / О. Харламова // Екологічна безпека та збалансоване ресурсокористування. – 2014. – № 2. – С. 142–149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ebzp_2014_2_22.

Омаров А. Е. Экологическая безопасность государства как фактор эффективного развития

В статье раскрыта сущность понятия «экологическая безопасность», определены принципы и направления экологической политики; предложено внедрить новые экологические технологии в производство, повысить уровень экологического сознания населения.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, экологическая безопасность, экологическая культура, экологическое сознание населения, новое экологическое мышление

Omarov A. Ecological security of the state as a factor of effective development

The article reveals the essence of the concept of "environmental security", the principles and directions of environmental policy; it is proposed to introduce new environmental technologies into production, and to improve the population's environmental awareness.

Key words: state environmental policy, environmental security, environmental culture, environmental awareness of population, new environmental thinking.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 342.553

Л. В. Заболотна

аспірант III року навчання кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаються сутність і співвідношення повноважень державних службовців дипломатичної служби із суміжними юридичними категоріями. Автор приділяє увагу виділенню складових елементів відповідних повноважень. Надається класифікація повноважень працівників дипломатичної служби.

Ключові слова: дипломатична служба, державний службовець, адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність, повноваження.

Постановка проблеми. Розглядаючи динаміку правового статусу державних службовців дипломатичної служби України, потрібно спиратися на їхні повноваження. Саме на їх основі можна зрозуміти сенс правил поведінки працівників дипломатичної служби та закономірності формування профілів їхніх професійних компетентностей. При цьому одним з основних напрямів діяльності державних службовців дипломатичної служби України є реалізація повноважень із публічного управління закордонними справами України на підставі, у межах і в спосіб, встановлені законом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практичний вимір здійснення повноважень державними службовцями дипломатичної служби у своїх роботах досліджували Д.Н. Бахрах, Є.О. Безсмертний, Ю.П. Битяк, В.А. Гуменюк, А.В. Демин, Т.І. Друцул, В.В. Зуй, Ю.М. Ільницька, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, А.Т. Комзюк, Б.М. Лазарев, А.В. Панчишин, О.Ю. Салманова, Ю.А. Тихомиров, А.А. Уваров, С.Д. Хазанов, Ц.А. Ямпольська та інші.

Однак недостатньо дослідженими залишаються питання співвідношення повно-

важень державних службовців дипломатичної служби із суміжними юридичними категоріями, класифікація таких повноважень і шляхи їх вдосконалення.

Метою статті є розкриття сутності та співвідношення повноважень державних службовців дипломатичної служби із суміжними юридичними категоріями; виділення складових елементів відповідних повноважень; класифікація повноважень працівників дипломатичної служби.

Виклад основного матеріалу. Зупиняючись на характеристиці категорії повноважень працівників дипломатичної служби, вважаємо за доцільне спочатку розмежувати їх із компетенцією цих осіб. Так, науковці визначають компетенцію, спираючись на різноманітні підходи: в інструментальному вимірі – як правовий засіб (форма) суспільного розподілу праці стосовно управління державою та суспільством [1, с. 26]; у функціональному плані – як предмети відання (суспільні відносини), права та обов'язки чи владні повноваження органу [2, с. 23, 26]. З приводу наведених підходів потрібно одразу вказати, що не є виправданим ототожнення компетенції чи предметів відання із суспільними відносинами. Що ж до сприйняття компетенції через призму

суспільного розподілу праці, то цей підхід кореспондує лише з матеріалістичною діалектикою та не враховує новітніх тенденцій філософії права, які обумовлюють змістовне наповнення завдань діяльності працівників дипломатичної служби.

Отже, потрібно визначитися лише з тим, чи є компетенція синонімічним і тотожним за обсягом поняттям із повноваженнями державних службовців дипломатичної служби. Нерідко дослідники розглядають повноваження як складовий елемент компетенції або функцій органів, але можуть тлумачити вказану категорію як атрибут виконавчої влади в цілому [3, с. 177–178]. До того ж зазвичай у юридичній науці елементами компетенції називають «коло задач» органу [4, с. 10–14], його повноваження [5, с. 120]. Аргументом на користь цієї тези є те, що для практичного втілення компетенції потрібно, щоб існували завдання як стратегічні орієнтири діяльності органу. Водночас це не означає, що в територіальному [6, с. 107, 108], предметному [7, с. 67], функціональному [6, с. 107, 108] чи процесуальному аспекті [8, с. 218–220] компетенцію доцільно сприймати як особливу категорію порівняно з повноваженнями. Існування правомірних повноважень працівників дипломатичної служби вже є достатньою підставою для ефективного здійснення ними публічного управління у сфері зовнішніх відносин. Належно визначені повноваження формують достатнє підґрунтя для реалізації функцій органів дипломатичної служби з використанням правових засобів. Указані тези дають підстави вести мову в межах цього дослідження саме про категорію повноважень державних службовців дипломатичної служби.

Фактично повноваження працівників дипломатичної служби можна сприймати як динамічну юридичну категорію первинного рівня, що створює можливість для задоволення публічного інтересу держави та окремих соціальних груп у зовнішніх відносинах. Для висвітлення сутності повноважень необхідно звернутися до здобутків загальнотеоретичної й адміністративно-правової наукової розвідки. Зокрема, у системно-структурному ракурсі цей термін означає первин-

ний елемент адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації [9, с. 220]. Очевидно, що такий варіант дефініції не можна вважати повним визначенням повноважень державних службовців дипломатичної служби, але він додатково підкреслює адміністративно-правову природу діяльності цих суб'єктів.

Доволі розробленим є функціональний підхід щодо визначення повноважень. Як правило, цей термін тлумачать як те, що можна здійснити, заходи, що може реалізувати орган [10, с. 43]; гарантовану законом спрямовуючу вимогу уповноваженого суб'єкта конкретної поведінки, спрямовану на фізичних і юридичних осіб [11, с. 76–79]; вид і міру належної та можливої поведінки органів публічної адміністрації, зорієнтованої на досягнення завдань і практичного втілення функцій держави загалом, функцій і компетенції конкретного державного органу [12, с. 185].

У цілому ми підтримуємо цей підхід, але необхідно уточнити той факт, що такі дефініції не враховують правових засобів, які потрібні державним службовцям дипломатичної служби для виконання поставлених перед ними завдань. З іншого боку, у доктрині присутній також інструментальний підхід стосовно визначення повноваження цих суб'єктів, згідно з яким під зазначеною юридичною категорією розуміють засіб для реалізації органом своїх завдань [11, с. 76–79], юридичний засіб, використовуючи який суб'єкт виконує свої функції [1, с. 31]. Безумовно, складно погодитися з тим, що повноваження працівників дипломатичної служби є тотожним за обсягом поняттям до правових засобів, оскільки ключовим складовим елементом таких повноважень повинні бути права й обов'язки відповідних суб'єктів. Отже, під повноваженням державних службовців дипломатичної служби необхідно розуміти регламентовані законом права, обов'язки, заходи та засоби, які можуть реалізувати працівники дипломатичної служби з метою досягнення поставлених перед ними завдань і практичного втілення своїх функцій.

Повертаючись до питання ключових складових елементів повноважень державних службовців дипломатичної служ-

би, вкажемо, що на рівні доктрини їх розглядають як взаємопов'язані категорії або комплексне системне утворення. Так, першого з наведених підходів дотримуються, зокрема, А.Т. Комзюк, Є.В. Кулаков, Є.О. Безсмертний, на думку яких повноваженнями виступає єдність (комплекс) прав і обов'язків [13, с. 5, 9; 14, с. 265], коли права фактично дозволяють виконувати функції органу, а обов'язками як необхідністю цей суб'єкт наділяється з боку держави [15, с. 12]. Загалом для ефективної реалізації повноважень права й обов'язки працівників дипломатичної служби повинні збігатися між собою. Натомість повноваження працівників дипломатичної служби в системному вимірі відповідно до теоретичних розробок у галузі теорії права й адміністративного права можуть означати комплекс конкретних прав і обов'язків, що надаються для здійснення наданих органу влади функцій [16, с. 102]. Тут насамперед ідеться про систему прав та обов'язків органу та посадових осіб, які впливають із чинного законодавства та підзаконних актів (базовий перелік повинен бути визначений в законі) і спрямовані на реалізацію функцій працівників дипломатичної служби. Як справедливо зауважив Л. Дюгі, відповідні повноваження можна реалізувати в площині обов'язку, обираючи з-поміж правових можливостей органу [17, с. 130]. Такі повноваження зумовлені публічним інтересом, а не суб'єктивними факторами у вигляді волевиявлення конкретної фізичної особи, яка є державним службовцем дипломатичної служби.

З наведеної схеми відповідності прав і обов'язків працівників дипломатичної служби видно, що суб'єктивні права та юридичні обов'язки працівників дипломатичної служби за своєю спрямованістю є різними юридичними категоріями та кореспондують із неоднаковими повноваженнями вказаних державних службовців. На доктринальному рівні запропоновану тезу підтримують Ю.П. Битяк [18], В.Я. Тацій [18], Ю.А. Тихомиров [19] та інші науковці. Як правило, права працівники дипломатичної служби реалізують, вступаючи у відносини з представниками громадянського суспільства, а перед державою для задоволення національ-

них інтересів несуть обов'язки. Безумовно, прямою є взаємозалежність між цими складовими елементами повноважень державних службовців дипломатичної служби, а також те, що обов'язки цих осіб під час здійснення публічного управління втілюються й у взаємодії з громадянами та іноземцями. По суті, має місце синтез прав та обов'язків цих осіб, на основі яких інституціоналізується своєрідний «правообов'язок» працівників дипломатичної служби, де обсяг обов'язків є значно ширшим порівняно з обсягом прав.

З урахуванням наведених міркувань з приводу співвідношення складових елементів повноважень державних службовців дипломатичної служби необхідно із застереженням сприймати позиції науковців, згідно з якими повноваження ототожнюються з владними або наказовими правами [20, с. 13]. Додатковим аргументом, що засвідчує суперечливість такої позиції, є неможливість працівників органів дипломатичної служби реалізовувати встановлені законом повноваження на свій розсуд чи відмовитися від них, що можна трактувати як бездіяльність, яка суперечить публічному інтересу. До того ж у разі порушення порядку виконання повноважень, регламентованого в чинному законодавстві про державну та дипломатичну службу, відповідні державні службовці притягаються до адміністративної або кримінальної відповідальності за умови доведення складу правопорушення в їхніх діяннях.

Іншою крайністю було б трактувати повноваження суто через призму юридичного обов'язку. Насамперед це підтверджується тим фактом, що на працівників дипломатичної служби поширюються не лише їхні власні спеціальні обов'язки, але й право вимагати невтручання у виконання функцій від сторонніх суб'єктів, а також дотримання законних розпоряджень усіма особами, на яких вони поширюються. Як пояснює Ю. Половинчак, лише в такий спосіб уповноважена особа може реалізовувати повноваження у встановлених законом межах самостійно, належним чином оцінюючи конкретну ситуацію й обираючи найбільш дієві шляхи та правові засоби досягнення завдань своєї діяльності

[21, с. 2]. Також недоречно виділяти складові елементи повноважень державних службовців дипломатичної служби, застосовуючи категорію примусу. Як зазначає більшість дослідників, за допомогою примусу відповідний суб'єкт підпорядковує волю адресатів, що призводить їх до потрібної поведінки в межах повноважень, тобто дій або утримання від заборонених дій [22, с. 64]. Цей особливий елемент безпосередньо відображає або реалізацію прав, або обов'язків працівників дипломатичної служби. Тому цілком очевидно, що серед складових елементів повноважень державних службовців дипломатичної служби доцільно виокремлювати права й обов'язки, які дозволяють їм належним чином здійснювати публічне управління, виконуючи свої завдання та функції в разі створення умов для задоволення інтересів держави і законних прав та інтересів представників громадянського суспільства.

Для досягнення охарактеризованих вище аспектів змістовного наповнення повноважень працівників дипломатичної служби необхідно зупинитися на їх класифікації. Зокрема, Ю.А. Тихомиров виділяє групи повноважень за такими критеріями, як зміст, характер і спосіб реалізації повноваження; режим застосування повноважень; види суб'єктів, що застосовують повноваження [19, с. 145]. Ц.А. Ямпольска за структурним критерієм додатково виокремлює повноваження з розробки правових актів, видання владних велінь; забезпечення виконання велінь засобами виховання, переконання, заохочення; матеріальне забезпечення виконання велінь; захист цих велінь від порушень із використанням державного примусу [23, с. 11]. На нашу думку, у правовому режимі досить повно представлено змістовні та функціональні аспекти реалізації повноважень працівників дипломатичної служби, тому недоцільно дублювати кореспондуючі повноваження за додатковими підставами класифікації. Що ж до суб'єктного виміру, то, по суті, це не підстава класифікації повноважень, а підстава класифікації груп працівників дипломатичної служби. Відповідно, повноваження державних службовців дипломатичної служби

потрібно класифікувати за їхнім правовим режимом на інтерактивні, публічно-управлінські, організаційні, інформаційно-аналітичні, нормотворчі, контрольно-наглядові. Запропонована підстава класифікації охоплює сутнісні риси та правові засоби діяльності вказаних суб'єктів.

Зупинимося на характеристиці цих груп повноважень більш детально:

- інтерактивні повноваження: представництво інтересів України на міжнародній арені [24; 25]; підтримання дипломатичних відносин із зарубіжними державами [24; 25], представництво України у міжнародних організаціях, органах і спеціальних місіях [25]; внесення пропозицій щодо співпраці із суб'єктами міжнародного права [24; 25]; захист законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері зовнішніх відносин [24]; залучення фахівців для вирішення поставлених завдань перед органами дипломатичної служби [24; 25];

- публічно-управлінські повноваження: розроблення загальнодержавних програм з питань, що належать до компетенції органів дипломатичної служби [25]; реєстраційні повноваження щодо забезпечення правового статусу закордонного українця, посвідчувальних документів працівників дипломатичної служби та фізичних осіб посадової особи міжнародних організацій, актів цивільного стану [24; 25], обліку дітей – громадян України, усиновлених іноземцями або громадянами України, які постійно проживають за кордоном [25]; розгляд клопотань громадян України, які виїхали за її межі тимчасово, про залишення на постійне проживання за кордоном [24]; депонування, ведення реєстру й архіву міжнародних договорів України [24; 25]; надання правовстановлюючих, дозвільних документів [25]; консульські повноваження [24; 25]; повноваження з візових і міграційних питань [24; 25]; кадрові повноваження [24; 25]; повноваження у сфері фінансової, інвестиційної діяльності [24; 25];

- організаційні повноваження: взаємодія з вищими органами публічної адміністрації щодо стратегії та тактики співробітництва України з іноземними державами [24; 25]; керівництво та координація діяльності, у тому числі взаємодії,

органів публічної адміністрації у сфері зовнішніх відносин [24; 25]; координація роботи закордонних дипломатичних установ України [24; 25], міжурядових органів з питань міжнародного співробітництва [24]; надання допомоги органам публічної адміністрації та представникам громадянського суспільства у реалізації зовнішньополітичних функцій [24; 25]; виконання функцій інших органів публічної адміністрації, зокрема Національного органу України з виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення та застосування хімічної зброї та про її знищення, Головного центру реєстрації документів НАТО та Центральної реєстратури документів з обмеженим доступом Європейського Союзу [24; 25]; протокольне й організаційне забезпечення візитів в Україну високих посадових осіб іноземних держав, перебування в Україні офіційних делегацій [24; 25];

– інформаційно-аналітичні повноваження: проведення роз'яснювальної діяльності щодо зовнішніх відносин [24; 25]; інформування світової спільноти щодо резонансних внутрішньополітичних подій в Україні [24; 25]; аналіз тенденцій державотворення іноземних держав, їх можливого впливу на інтереси України [24; 25]; опублікування чинних міжнародних договорів України українською мовою [24]; інформування вищих органів публічної адміністрації України щодо резонансних подій у світі [24; 25]; повноваження з охорони інформації з обмеженим доступом [24; 25], технічного захисту інформації [25]; одержання інформації від суб'єктів публічної адміністрації, потрібної для реалізації своїх функцій [24; 25];

– нормотворчі повноваження: розробка проектів нормативно-правових актів із питань зовнішньої політики [24; 25]; врахування міжнародних зобов'язань, імплементація європейських стандартів діяльності дипломатичної служби [24; 25]; аналіз стану дотримання регуляторних положень [24]; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення [25];

– контрольно-наглядові повноваження: загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України [27]; контроль

автентичності текстів міжнародних договорів України [27]; нагляд за наданням іноземним органам дипломатичної служби привілеїв та імунітетів, контроль за привілеями, що надаються закордонним органам дипломатичної служби України з урахуванням принципу взаємності [24; 25]; організація внутрішньої контрольної-ревізійної роботи органів дипломатичної служби [24]; проведення внутрішнього аудиту роботи органів дипломатичної служби [25].

З урахуванням наведеного переліку повноважень державних службовців дипломатичної служби потрібно уточнити, що здійснювати такі повноваження працівники дипломатичної служби можуть на всіх рівнях національних органів публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного права, що входять до сфери відання цих суб'єктів, а також через закордонні органи дипломатичної служби.

Такі повноваження стосуються: прийняття імперативних управлінських рішень; нормотворчості; забезпечення охорони й обігу інформації; встановлення контактів із іншими суб'єктами міжнародного права, національними суб'єктами публічного та приватного права на основі координації, організаційно-інструктивної діяльності та досягнення домовленостей; контрольних-наглядових заходів щодо перевірок, аудиту, оцінки відповідності, застосування примусових правових заходів тощо. На національному центральному рівні основними повноваженнями, як правило, є організаційно-інтерактивні та публічно-управлінські (кадрові). На практиці діють одразу два нормативно-правові підзаконні акти однакової юридичної сили, правові норми яких регламентують однакові повноваження одних і тих самих державних службовців дипломатичної служби. При цьому існують як просте дублювання повноважень, так і колізії стосовно однорідних повноважень працівників дипломатичної служби. Ще більше зауважень викликає те, що на рівні закону не прописано спеціальних повноважень державних службовців дипломатичної служби. Тому виникає закономірне питання про підстави та межі для реалізації таких повноважень.

Зважаючи на поставлені завдання та викладений стан справ у сфері здійснення повноважень працівниками дипломатичної служби, потрібно сформулювати ознаки, за якими конкретний набір прав та обов'язків може вважатися такими повноваженнями державних службовців дипломатичної служби в політико-правовому та соціально-психологічному плані. Так, невід'ємною рисою цих повноважень є суб'єктний вимір, а саме реалізація прав та обов'язків органів дипломатичної служби – національних суб'єктів публічної адміністрації та закордонних дипломатичних представництв, наділених повноваженнями зі здійснення публічного управління. Через правові засоби ці особи скеровують на представників громадянського суспільства та інших суб'єктів публічної адміністрації забезпечену на рівні закону вимогу щодо конкретної поведінки в зовнішніх відносинах. У цьому контексті Т.І. Друзул вказує, що владний характер відповідних повноважень означає веління, спрямоване на іншу сторону публічних правовідносин [12, с. 183]. Саме примусові правові засоби в аспекті існування можливості притягнення правопорушників до юридичної відповідальності забезпечують владно-імперативну спрямованість повноважень працівників дипломатичної служби.

Разом із тим владний характер повноважень означає й те, що державні службовці дипломатичної служби також зобов'язані виконувати свої обов'язки. Як пояснює Ю.А. Тихомиров, «публічна сфера передбачає поєднання прав і обов'язків у формулу «повноваження», що повинні здійснюватися в публічних інтересах [26, с. 35]. Це дає працівникам дипломатичної служби змогу всебічно реалізовувати свої функції та повною мірою виконувати поставлені перед ними завдання з урахуванням національних інтересів: вирішувати проблемні аспекти представництва України на міжнародній арені; сприяти зменшенню зовнішньої агресії у світі та відносно України, зокрема формувати регуляторну базу щодо функціонування дипломатичної служби; створювати умови для ефективної роботи національних і закордонних органів дипломатичної служби, координуючи їхню діяльність; практично

впроваджувати інструменти діяльності публічної адміністрації в зовнішній політиці; здійснювати контроль і нагляд за дотриманням прав та інтересів учасників зовнішніх зв'язків.

Для того, щоб описувана діяльність державних службовців дипломатичної служби була успішною, потрібно, щоб існувало потужне забезпечення реалізації ними своїх повноважень. Така ознака повноважень працівників дипломатичної служби є ключовою стосовно гарантування стабільності функціонування дипломатичної служби, правомірного та належного здійснення повноважень працівниками вказаного органу публічної адміністрації. Для цього впорядкованій системі органів дипломатичної служби повинні надаватися відповідні матеріально-фінансові ресурси, технічні засоби. Не викликає сумніву той факт, що державні службовці такого суб'єкта публічної адміністрації повинні бути висококваліфікованими, професійно виконувати свої повноваження, спираючись на систему інструментів діяльності публічної адміністрації та правових засобів.

Принагідно основним забезпечувальним елементом повноважень є забезпечення їх реалізації у законі. Для національних органів дипломатичної служби та їхніх закордонних представництв вказана гарантія є вкрай важливою, зважаючи на відсутність регламентації переліку та порядку здійснення спеціальних повноважень на законодавчому рівні. Як пояснює А.А. Уваров, це потрібно, щоб з'ясувати, які конкретні права та обов'язки має орган для вирішення окреслених перед ним завдань [27, с. 67]. Повністю погоджуємося з Ю.М. Ільницькою в тому, що межі реалізації повноважень повинні встановлюватися в законі, а правові норми застосовуються до відповідної ситуації з урахуванням спільного блага та загальнолюдських цінностей [28, с. 328].

Закон є джерелом забезпечення реалізації повноважень державних службовців дипломатичної служби, зв'язуючи їх обов'язками та надаючи права. За ці межі такі суб'єкти публічної адміністрації не можуть вийти, у тому числі реалізуючи дискреційні повноваження. Це дозволяє уникати суб'єктивізму та сприяти встанов-

ленню правової визначеності при функціонуванні органів дипломатичної служби. До того ж легальні межі діяльності допомагають обирати оптимальну процедуру застосування повноважень до конкретної ситуації, у якій факти були попередньо оцінені відповідно до чинних правових норм. А отже, усуваються підстави для можливих правопорушень, зловживань і задовольняються національні інтереси України та публічний інтерес.

Висновки. Таким чином, належне законодавче забезпечення практичного втілення повноважень працівників дипломатичної служби створює додаткову мотивацію для слідування спільному благу під час обрання інструментів діяльності публічної адміністрації та відповідних правових засобів. Саме на основі цієї гарантії потрібно визначати ті функції, які державні службовці дипломатичної служби повинні виконувати для досягнення публічного інтересу та виконання окреслених перед ними завдань, застосовуючи власне владні, публічно-управлінські повноваження.

Список використаної літератури:

1. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / Под общ. ред. АС. Васильева. – Х. : ООО «Одиссей», 2000. – 1008 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб.] : в 4 т. – Т. 1-2 : Общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 778 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб.] / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
4. Козюбра М.І. Переконавання та примус в радянському праві / М.І. Козюбра. – К. : Наук. думка, 1970. – 152 с.
5. Мандичев Д. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади / Д. Мандичев // Право і суспільство. – 2010. – № 5. – С. 117-121.
6. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А.П. Алехин. – М. : Юрид. лит., 1967. – 112 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. – Т. 2 / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.
8. Кампо В.М. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні / В.М. Кампо // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 218–220.
9. Панчишин А.В. Владні повноваження як елемент правового статусу держави (теоретико-правовий аспект) / А.В. Панчишин // Право України. – 2011. – № 6. – С. 218–225.
10. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 44 с.
11. Комзюк А.Т., Гуменюк В.А., Салманова О.Ю. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність / А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, О.Ю. Салманова // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1996. – Вип. 1. – С. 76–79.
12. Друцұл Т.І. Владні повноваження органів публічної адміністрації як невід’ємна складова адміністративно-правового статусу / Т.І. Друцұл // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 2(57). – С. 180–186.
13. Комзюк А.Т., Безсмертний Є.О. Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний примус / А.Т. Комзюк, Є.О. Безсмертний // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково-практичної конференції. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – С. 118–121.
14. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підруч.] / за ред. В.Б. Авер’янова. – Т. 1. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
15. Кулакова Є. Компетенція : поняття, суб’єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 10–15.
16. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
17. Дюги Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М. : Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 256 с.
18. Конституція України : [наук.-практ. комент.] / під ред. В.Я. Тація, Ю.П. Битяка та ін. – Х. : Право ; К. : Концерн Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

19. Тихомиров Ю.А. Публичное право : [учеб.] / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЭК, 1995. – 496 с.
20. Советское административное право / Под ред. С.С. Студеникина, В.А. Власова, И.И. Евтихеева. – М. : Юриздат, 1930. – 438 с.
21. Половинчак Ю. Владні повноваження : перезавантаження / Ю. Половинчак // Україна Бізнес ревью. – 2010. – № 46/47. – С. 1–2.
22. Политологический словарь / под. ред. В.Ф. Халипова. – М. : Высш. шк., 1995. – 192 с.
23. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц.А. Ямпольская. – М. : Академия наук СССР, 1954. – 227 с.
24. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 381/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1220.
25. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Ст. 1195.
26. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1974. – 172 с.
27. Уваров А.А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления / А.А. Уваров // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 67–73.
28. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень / Ю.М. Ільницька // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 327–330.

Заболотная Л. В. Полномочия государственных служащих дипломатической службы

В статье рассматриваются сущность и соотношение полномочий государственных служащих дипломатической службы со смежными юридическими категориями. Автор уделяет внимание выделению составных элементов соответствующих полномочий. Дается классификация полномочий работников дипломатической службы.

Ключевые слова: дипломатическая служба, государственный служащий, административно-правовой статус, правосубъектность, полномочия.

Zabolotna L. Powers of diplomatic service civil servant

Nature and ratio of diplomatic service civil servants' powers with related legal categories are dealt with. The author addresses constituent elements of relevant authority. Classification of the diplomatic service civil servants' powers is provided. Dynamics of the diplomatic service civil servants' legal status has been considered. The diplomatic service civil servants' have been perceived as a dynamic legal category of primary level that creates opportunities to meet public interest of the state and certain social groups in external relations. Rules of the diplomatic service civil servants' conduct in foreign affairs have been researched into. The author focuses on specific features of professional competencies profiles. Implementation of powers by public administration, e.g. the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, has been illustrated as one of the main diplomatic service civil servants' activities on the basis of, within and by the means established by law. The author highlights subjective rights and legal responsibilities the diplomatic service civil servants, emphasizing different legal categories corresponding with different powers of these public servants. The diplomatic service civil servants' rights have been described as implemented in legal relations with civil society. The obligations have been analyzed as exercised in legal relations with the state and embodied in interaction of public administration with citizens and foreigners. The author describes the diplomatic service civil servants' powers as a synthesis of meeting national interest rights and obligations of these public officials on the basis of, where the scope of responsibilities is much wider compared to the scope of rights. A direct interdependence between constituent elements of the diplomatic service civil servants' powers has been outlined. The diplomatic service civil servants' powers have been classified according to their legal regime on interactive, publicly-managerial, organizational, analytical, regulatory, controlling and oversight. The proposed classification covers essential features and legal tools of these entities.

Key words: diplomatic service, diplomatic immunity, civil servant, administrative legal status, legal personality, powers.

Л. В. Прудіус

заступник директора – начальник відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЕЛЕКТРОННЕ НАВЧАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена дослідженню питання розвитку електронного навчання як інструмента професіоналізації державної служби на основі Smart-технологій. Проаналізовано дослідження вітчизняних науковців та нормативно-правову базу із зазначеної проблематики. З'ясовано сутність і відмінності електронного та дистанційного навчання, види освітніх Smart-технологій. Визначено напрямки розвитку електронного навчання та внесено пропозиції щодо розробки концепції розвитку електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій для забезпечення їх безперервної освіти.

Ключові слова: Smart-технології, Smart-освіта, Smart-управління, Smart-університет, дистанційне навчання, онлайн-освіта, корпоративне електронне навчання, безперервна освіта.

Постановка проблеми. Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Тому професіоналізація державної служби визначена одним із пріоритетних напрямів адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, реалізація якого має забезпечуватися шляхом розширення можливостей для безперервного навчання державних службовців, зокрема, на основі застосування дистанційного навчання та новітніх технологій у цій сфері [1]. Крім того, професіоналізація державної служби є необхідною умовою впровадження реформ. Для її забезпечення Законом України «Про державну службу» передбачено підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в

навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном [2].

Результатом упровадження реформи державного управління та державної служби відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка буде здатна виробляти й реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток й адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [3].

Важливо, що сьогодні в Україні відбувається стрімкий розвиток інформаційного суспільства на основі Smart-технологій (від англ. Smart – розумний), починаючи від впровадження проєктів «Smart city» (розумне місто) у Києві, Львові та інших містах, спрямованих на підвищення якості життя містян; модернізацію інфраструктури міста; використання технологій для ефективного управління містом; дотримання стандартів екологічності, сталого економічного розвитку, соціальної інклюзії та активне залучення громадськості [4; 5]

до Smart-освіти для розвитку семи вмінь XXI століття: 1) критичного мислення та розв'язання проблем; 2) творчості та інновацій; 3) співпраці та лідерства; 4) взаєморозуміння; 5) комунікації; 6) грамотності у сфері ІКТ; 7) кар'єри та життєвих навичок (Critical thinking and problem solving, Creativity and innovation, Collaboration and leadership, Cross-cultural understanding, Communication, ICT literacy, Career and life skills) [6].

Це свідчить про те, що намічені реформи вимагають нових підходів до організації професійного навчання державних службовців шляхом впровадження європейських стандартів безперервної освіти дорослих та застосування інноваційних технологій. Одним із таких підходів є розвиток електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій з метою підготовки мобільних професіоналів, за допомогою інновацій здатних забезпечити нову якість управління, орієнтованого на людей, вирішення їхніх проблем та підвищення якості життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах розвитку інформаційного суспільства та впровадження новітніх технологій вивченню питання електронного навчання присвячені наукові праці Гарасим В. та Дзяни Г., які дослідили роль електронного навчання у сфері професійної підготовки управлінського персоналу органів публічної влади [7], Кіреєвої О., яка пропонує спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців [8], Вовка О., який визначив серед нових форм сучасної освіти системи електронного навчання [9], Кухаренка В., яким проаналізовано тенденції розвитку електронної освіти та визначено стратегію електронного корпоративного навчання [10, 11] та інших. Проблеми впровадження освітніх Smart-технологій було розглянуто на науково-практичній конференції [12].

Проте питання розвитку електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій є недостатньо вивченим та потребує подальших досліджень.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження питання розвитку електронного навчання як інструмента профе-

сіоналізації державної служби на основі Smart-технологій для забезпечення безперервної освіти державних службовців та підвищення ефективності їхньої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Меморандумом безперервної освіти Європейського Союзу («A Memorandum of Lifelong Learning») визначено ключові принципи безперервного навчання дорослих та його основні види: формальне навчання (передбачає видачу офіційних документів про освіту), неформальне навчання (видача документів про навчання не є обов'язковою) та інформальне навчання (самоосвіта) [13].

Для забезпечення безперервної освіти головний акцент у Меморандумі зроблено на нових базових знаннях і навиках для всіх, у тому числі на комп'ютерній грамотності; *збільшенні інвестицій в людські ресурси; інноваційних методиках викладання й навчання, у тому числі методах критичного мислення; новій системі оцінки здобутої освіти, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти; розвитку наставництва і консультування та забезпечення кожному вільного доступу до інформації про освітні можливості в Європі; наближенні освіти до дому, у тому числі використовуючи інформаційні технології, зокрема, дистанційне навчання* [13].

Термін «електронне навчання» з'явився порівняно недавно, його часто ототожнюють із дистанційним навчанням. Так, у Вікіпедії поняття «електронне навчання» (англ. *E-learning*, скорочення від англ. *Electronic Learning*) розглядається як система навчання за допомогою інформаційних, електронних технологій. Воно часто тлумачиться як синонім таких понять: дистанційне навчання, навчання із застосуванням комп'ютерів, мережеве навчання, віртуальне навчання, мультимедійне навчання, мобільне навчання [14].

Електронне навчання у сфері професійної підготовки вітчизняні науковці розглядають як відкриту та прозору систему знань, що передбачає активне спілкування, обмін досвідом, співпрацю за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [7, с. 214], яке потрібно спрямовувати на розвиток навиків інтелектуальної діяльності, уміння розробляти

та приймати управлінські рішення. Воно повинне поєднуватися з проектним навчанням; кооперативним навчанням; модульним навчанням; навчанням у співробітництві; інтерактивними технологіями; ігровими технологіями та кейс-технологіями [7].

Слід зазначити, що електронне навчання успішно використовується у найрозвинутіших країнах світу, оскільки воно надає безліч переваг: доступне у будь-якому місці й у будь-який час; дозволяє використовувати найрізноманітніші та найсучасніші засоби та методи навчання (текст, відео, тести тощо); забезпечує можливість спілкування студентів між собою та з викладачами в режимі онлайн за межами навчальної аудиторії; дозволяє одночасне звернення великої кількості студентів до багатьох джерел навчальної інформації; застосування в навчальному процесі нових досягнень інформаційних технологій, які сприяють входженню людини у світовий інформаційний простір; використання спеціалізованих форм контролю якості навчальних досягнень. Використання e-learning дає змогу викладачам якісно та ефективно організувати навчальний процес [15].

Основні види та функціональну класифікацію електронних освітніх ресурсів визначено відповідним Положенням [16]. Прикладами електронного навчання є відеоконференції, розшарені чати, матеріали курсів у цифровому вигляді. Усе це робить можливим створення переваг віртуальних класів порівняно з лекційними аудиторіями. При цьому електронне навчання може здійснюватися як в аудиторії, так і за її межами. Це може бути асинхронне, синхронне чи самостійне навчання або навчання під керівництвом інструктора [9, с. 80].

Вовк О. серед видів електронного навчання визначає також системи управління знаннями, елементами якого він називає системи управління навчальним наповненням (контентом) (англ. Learning content management system (LCMS)), які мають розроблені і збережені бібліотеки тренінгового матеріалу, що розміщуються в відповідній системі; системи управління знаннями (англ. knowledge management system (KMS)) – це системи збереження й досту-

пу, підтримки матеріалу для використання і тренінгу: інструкції, документи тощо; системи управління навчанням (англ. learning management system (LMS)) – потужний пакет програмного забезпечення для адміністрування курсів електронного навчання, онлайн-екзаменів та аналізу даних продуктивності студентів [9, с. 81].

Крім того, до прикладів електронного навчання науковці відносять MOOC (Massive open online course) (масові відкриті безкоштовні онлайн-курси), які розміщені, зокрема, на платформах Udemy, Udacity, Coursera, EdX та інших, використання технологій Web 2.0: Facebook, YouTube, Twitter і блоги, навчальні форуми, вебінари, віртуальні конференції, віртуальні університети, корпоративне навчання онлайн, віртуальні тренажери, імітаційні пристрої тощо. Для організації навчального процесу використовують MOODLE – модульне об'єктно-орієнтоване динамічне навчальне середовище, хмарні технології Office 365, ігрові технології (web-квест, гейміфікацію); віртуальний світ Second Life, де можна отримати професійну консультацію експерта; для відображення навчальних результатів або професійних досягнень використовують веб-портфоліо (web-portfolio) тощо [12; 10; 20–25].

Досліджуючи тенденції розвитку електронної освіти в 2015 р., Кухаренко В. зазначає, що факторами розвитку електронної освіти є виникнення нових умінь і компетенцій, демографічні зміни і глобалізація. Наразі 8% компаній використовують масові відкриті онлайн-курси MOOCs, а ще 7% збираються експериментувати з ними. Протягом наступних двох років цей відсоток зросте до 28%. Вже понад 350 компаній співпрацюють з провайдерами MOOCs Coursera і Udacity для виявлення кращих студентів. Кухаренко В. звертає увагу й на розвиток корпоративного навчання онлайн – корпоративний ринок онлайн, як очікується, буде зростати щорічно на 13% до 2017 року. Сьогодні 77% американських компаній пропонують онлайн корпоративне навчання для підвищення кваліфікації своїх співробітників [10].

Що стосується дистанційної освіти, то її впровадження регулюється Концепці-

єю розвитку дистанційної освіти в Україні, якою визначено, що дистанційна освіта – це форма навчання, рівноцінна з очною, вечірньою, заочною та екстернатом, що реалізується в основному за технологіями дистанційного навчання [17]. Згідно з Положенням про дистанційне навчання, під дистанційним навчанням розуміється індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, який відбувається за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу в спеціалізованому середовищі, яке функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій та здійснюється в асинхронному та синхронному режимах. Зокрема, асинхронний режим передбачає взаємодію між суб'єктами дистанційного навчання, під час якої учасники взаємодіють між собою із затримкою у часі, застосовуючи при цьому електронну пошту, форум, соціальні мережі тощо; синхронний режим – це взаємодія між суб'єктами дистанційного навчання, під час якої всі учасники одночасно перебувають у веб-середовищі дистанційного навчання (чат, аудіо-, відеоконференції, соціальні мережі тощо). Дистанційна форма навчання – форма організації навчального процесу у закладах освіти (ВНЗ, ЗПО, ПТНЗ, ЗНЗ), яка забезпечує реалізацію дистанційного навчання та передбачає можливість отримання випускниками документів державного зразка про відповідний освітній або освітньо-кваліфікаційний рівень [18].

Таким чином, дистанційне навчання – це форма навчання з використанням комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, які забезпечують інтерактивну взаємодію викладачів та студентів на різних етапах навчання й самостійну роботу з матеріалами інформаційної мережі [19]. Електронне навчання здійснюється виключно в електронному вигляді й має ширше значення, передбачає електронну бібліотеку, електронну систему тестування, системи управління навчанням, системи управління знаннями, системи управління навчальним наповненням (контентом), може відбуватися як в аудиторії, так і за її межами. Електронне навчання може бути асинхронним,

синхронним, самостійним або навчанням під керівництвом наставника.

Як свідчить аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду, на сьогодні відбувається революційна трансформація електронного навчання від «e-learning» (електронне/ дистанційне навчання) через «blended learning» (змішане навчання) та «m-learning» (мобільне навчання) до «SMART-learning» (смарт-навчання), «SMART-education» (смарт-освіта), «SMART-management» (смарт-управління) [6; 10–12].

SMART-learning спрямоване на досягнення таких цілей (за аббревіатурою): S (Self Directed) – забезпечення можливостей для самостійного визначення, що саме вивчати, та ефективної організації самонавчання; M (Motived) – мотивування активної пізнавальної діяльності; A (Adaptive) – адаптування методів, місця та часу навчання до конкретного суб'єкта, який бажає придбати освітні послуги; R (Resource Free) – забезпечення вільного доступу до освітніх ресурсів; T (Technology Embedded) – перманентне забезпечення процесу навчання сучасними технологіями [20, с. 88]. Smart-education – це об'єднання навчальних закладів і професорсько-викладацького складу для здійснення спільної освітньої діяльності в мережі Інтернет на базі загальних стандартів, угод і технологій. Тобто йдеться про спільне створення й використання контенту, про спільне навчання. Прикладом є проект наступного десятиліття в європейській системі освіти – Єдиний європейський університет із загальним деканатом, що буде супроводжувати переміщення студентів від ВНЗ до ВНЗ [21, с. 121].

Виділяють п'ять основних моментів, характерних для Smart-університету: *соціальна орієнтація* полягає в персоналізації навчання, побудові індивідуальних карт навчання та організації взаємного навчання, застосуванні проектних та ігрових методик, кооперації навчання, а також комунікації за допомогою сервісів соціальних мереж; *мобільність* – доступ до навчальної інформації за допомогою мобільних пристроїв та їх використання для наукових досліджень, платіжних операцій, доступ до навчальних послуг та сервісів із будь-якого

місця та в будь-який час; доступність, яка забезпечується єдиною точкою входу до ресурсів системи е-навчання, інформаційних магазинів, медіабібліотеки, онлайн-ресурсів та управління доступом до цих та інших ресурсів; *технологічність та інформатизація* управління навчанням [22, с. 246]. Також у навчальному процесі активно застосовують BYOD (bring your own device, принеси власний пристрій), тобто використання власних пристроїв (ноутбука, планшета, смартфона тощо) [12].

Вищі навчальні заклади у розрізі концепції Smart-університету розвивають нові технологічні середовища (електронний кампус, електронна бібліотека, навчальний відеопортал) та Smart-технології (хмари, віртуалізація, кластеризація) [23]. Для забезпечення ефективної діяльності в захищеному мобільному середовищі використовуються хмарні технології Office 365 та інші. Розгорнуте хмарноорієнтоване навчальне середовище нагадує за своєю суттю віртуальну машину з необмеженими можливостями співпраці, комунікації, кооперації та онлайн-навчання. Для навчальних закладів доступні такі сервіси: електронна пошта Outlook, електронний календар, текстовий редактор Word Online, електронні книги Excel Online, електронний записник 6 OneNote, редактор презентацій PowerPoint Online, соціальна мережа Yammer [24, с. 5–6].

Серед сучасних Smart-засобів мультимедійного та інтерактивного навчання, які використовуються, слід відзначити: інтерактивні дошки (SMART Board), програмне забезпечення SMART Notebook; цифрові документ-камери з оптичним і цифровим збільшенням, інтерактивні системи опитувань, SMART-системи керування класом тощо [25].

Висновки і пропозиції. Таким чином, розвиток інформаційного суспільства на основі smart-технологій орієнтований на запровадження Smart-освіти і Smart-управління. Розвиток електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій спрямований на забезпечення безперервної освіти шляхом доступності для кожного з них усіх форм і типів освітніх послуг, рівності для повної

реалізації здібностей, таланту, всебічного безперервного розвитку.

Втілення цієї ідеї на національному рівні вимагає розробки концепції розвитку електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій та схвалення її розпорядженням Кабінету Міністрів України. Ця концепція має передбачати створення на базі Національної академії державного управління при Президентові України та закладів системи професійного навчання державних службовців відкритих освітніх платформ та платформ управління знаннями, використання Smart-технологій для організації навчання, розробку стратегії корпоративного електронного навчання персоналу публічної служби, що сприятиме мобільності державних службовців, результативності їх діяльності, професіоналізації державної служби та підвищенню ефективності державного управління.

Список використаної літератури:

1. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. №278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/5/2015>.
4. Концепція Kyiv Smart City [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kskf.in.ua/Smart_City_UKR_Print_final.pdf.
5. Управління у Львові стане ефективнішим – у місті стартує проект «Smart city» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lvbs.com.ua/uk/news/587>.
6. Корсунська Л. Корейська концепція SMART-освіти: загальне навчання, цифрові підручники і SMART-школи / Л. Корсунська [Електронний ресурс] // Режим доступу : [file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Otros_2013_11_17%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Otros_2013_11_17%20(3).pdf).
7. Гарасим В. Електронне навчання у сфері професійної підготовки управлінсько-

- го персоналу органів публічної влади / В. Гарасим, Г. Дзяна // Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 36. – С. 209–217.
8. Кіреєва О. Спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців / О. Кіреєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 4(23). – С. 181–191.
 9. Вовк О. Системи електронного навчання – нові форми сучасної освіти. / О. Вовк // Математичні машини і системи. – 2015. – № 3. – С. 79–86.
 10. Кухаренко В. Тенденції розвитку електронної освіти в 2015 р. / В. Кухаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/analytics/438-tendentsiji-rozvitku-elektronnoji-osviti-v-2015-r>.
 11. Кухаренко В. Стратегія корпоративного електронного обучения / В. Кухаренко // Управление персоналом. – № 8 (191). – 2009. – С. 53–55.
 12. Smart-освіта: ресурси та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16–17 жовтня 2014 р.): тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 350 с.
 13. Меморандум непрерывного образования Европейского Союза : Міжнародний документ 2000 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.znание.org/docs/memorandum.html>.
 14. Електронне навчання / Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
 15. Електронне навчання / Львівський національний університет імені Івана Франка [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.lnu.edu.ua/academics/e-learning/>.
 16. Про затвердження Положення про електронні освітні ресурси : наказ МОН від 01.10.2012 р. №1060 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1695-12>.
 17. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/distance/pravo/00.html>.
 18. Про затвердження Положення про дистанційне навчання : наказ МОН від 25.04.2013 №466 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13>.
 19. Дистанційне навчання / Вища освіта : Інформаційно-аналітичний портал про вищу освіту в Україні та за кордоном [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://vnz.org.ua/dystantsijna-osvita/pro>.
 20. П'ятницька Г. Міжнародний досвід впровадження та перспективи розвитку SMART-освіти / Г. П'ятницька, О. Григоренко // Smart-освіта: ресурси та перспективи: матеріали міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16–17 жовт. 2014 р.): тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – С. 88–90.
 21. Харченко О. за SMART-освітою майбутнє / О. Харченко, А. Роскладка // Smart-освіта: ресурси та перспективи: матеріали міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16–17 жовт. 2014 р.): тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – С. 120–123.
 22. Крупельницька І. , Коваленко В. SMART-університет: концепції, функції, інфраструктура / І. Крупельницька І., В. Коваленко // Smart-освіта: ресурси та перспективи: матеріали міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16–17 жовт. 2014 р.): тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – С. 245–247.
 23. На шляху до створення Smart-університету // Університетський кур'єр від 27.03.2013 – №3 (1947) [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://nubip.edu.ua/sites/default/files/ku_nubip_3_13_press.pdf
 24. Литвинова С. Хмарні сервіси Office 365 : навчальний посібник / С. Литвинова, О. Спірін, Л. Анікіна. – Київ. : Компрінт, 2015. – 170 с.
 25. Хлопак С. Інтерактивні та мультимедійні навчальні технології в інформаційному суспільстві / С. Хлопак // Smart-освіта: ресурси та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 16–17 жовтня 2014 р.): тези доповідей. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – С. 125–128.

Прудюс Л. В. Электронное обучение как инструмент профессионализации государственной службы

Статья посвящена исследованию вопроса развития электронной учебы как инструмента профессионализации государственной службы на основе Smart-технологий. Проанализированы исследования отечественных ученых и нормативно-правовая база по данной проблематике. Выявлена сущность и отличия электронной и дистанционной учебы, виды образовательных Smart-технологий. Определены направления развития электронной учебы и внесены предложения относительно разработки концепции развития электронной учебы государственных служащих на основе Smart-технологий для обеспечения их непрерывного образования.

Ключевые слова: Smart-технологии, Smart-образование, Smart-управление, Smart-университет, дистанционное обучение, онлайн-образование, корпоративное электронное обучение, непрерывное образование.

Prudyus L.V. E-learning as a tool of public service professionalization

The paper is dedicated to investigation of the issue of e-learning development as a tool for professionalization of public service on the basis of Smart-technologies. The research studies of the national scientists and legal framework on this issue are analysed. The essence and differences of electronic and distance learning, types of educational Smart-technologies are discovered. The directions for e-learning development are defined and proposals for concept of e-learning development for public servants are made on the basis of Smart-technologies for their continuing education.

Key words: Smart-technologies, Smart-education, Smart-management, Smart-university, distance learning, online education, corporate e-learning, continuing education.

О. Л. Молошна

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз та узагальнення результатів експертного опитування (у формі анкетування) за темою «Сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні» з метою визначення основних проблем сучасного стану розвитку публічної служби в Україні та підготовки рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення державно-службових відносин у системі публічного управління.

Ключові слова: державна служба, адміністративна реформа, державно-службові відносини, державний службовець, сфера публічної діяльності, державне управління.

Постановка проблеми. Логіка наукового пошуку передбачає різні методи наукового пізнання й розроблення методології дослідження, побудованих на комплексі теоретичних та емпіричних методів. Це пов'язано насамперед із метою, об'єктом та предметом дослідження з найбільшою вірогідністю дослідження складних і багатofункціональних систем. Застосування низки методів у методології дослідження дає змогу всебічно вивчити окреслену проблему та досягти мети дослідження.

Застосування емпіричних методів наукового пізнання передбачає проведення анкетування (масового збору матеріалу за допомогою анкети) з подальшим аналізом та узагальненням отриманих результатів.

Експертне опитування у формі анкетування в роботі проводилось для виявлення реакції на реалізацію сформульованої мети дослідження, відповідно до чого проведено аналіз, за результатами якого визначено основні проблеми сучасного стану розвитку публічної служби в Україні.

Інформаційним джерелом є результати анкетування експертного опитування, яке проводилось серед працівників Дніпропетровської обласної ради в 2016 р.

Метою статті є аналіз та узагальнення результатів анкетування (експертного опитування) за темою «Сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні».

Виклад основного матеріалу. Для проведення анкетування як експерти (респонденти) були обрані 100 посадових осіб, які працювали в Дніпропетровській обласній раді в 2016 р. Середній вік опитуваних (див. табл. 1, рис. 1) складає 25–35 років (51% респондентів), 36–50 років (32%) та 51 і більше років (17% респондентів).

Таблиця 1

Вік респондентів

Вік респондентів (у роках)	20–35	36–50	51 і більше
Кількість респондентів (у відсотках)	51%	32%	17%

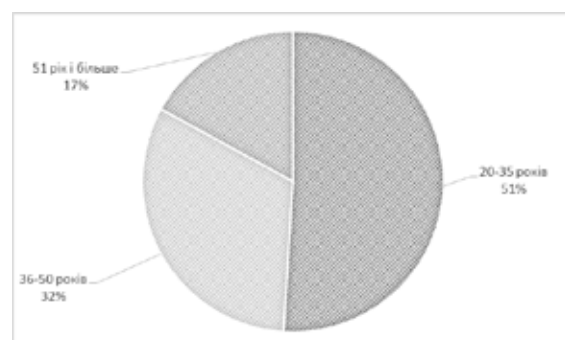


Рис. 1. Кількість респондентів (у відсотках)

Загальний трудовий стаж респондентів становить більше 10 років – 47% опитаних, від 5 до 10 років – 37%, до 5 років – 16% (див. табл. 2, рис. 2).

Таблиця 2

Загальний трудовий стаж респондентів

Загальний трудовий стаж (у роках)	до 5	від 5 до 10	більше 10
Кількість респондентів (у відсотках)	16%	37%	47%

Рис. 2. Загальний трудовий стаж респондентів

Стаж державної служби респондентів, у тому числі служби в органах місцевого самоврядування, військової служби тощо, становить до 5 років – 39%, від 5 до 10 років – 18%, більше 10 років – 53% (див. табл. 3, рис. 3).

Таблиця 3

Стаж державної служби

Стаж державної служби (у роках)	до 5	від 5 до 10	більше 10
Кількість респондентів (у відсотках)	39%	18%	53%

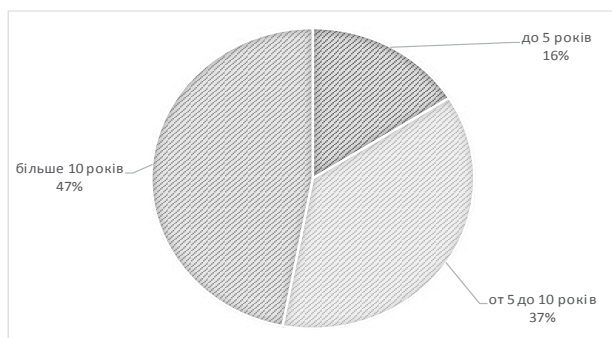


Рис. 3. Стаж державної служби

Питання для експертного опитування побудовані за результатами проведеного обґрунтованого аналізу дослідження та визначають сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні. Зокрема, зроблена оцінка респондентами таких питань:

1) відмінностей між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування;

2) основних державних послуг, які повинні надавати органи державної влади, серед яких:

- адміністративні;
- соціальні;
- дозвільні;

3) причин непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

- відсутність стимулів для підвищення професійного зростання;
- відсутність можливості кар'єрного зростання;
- відсутність дієвих механізмів відбору службовців;
- зарахування на службу за «дзвінком» або родинними зв'язками;

4) причин неефективності діяльності органів державної влади у зв'язку з:

- корупцією;
- затягуванням вирішення питань;
- непрофесійністю службовців;
- нерозумінням проблеми;
- відсутністю дієвих механізмів покарання за неефективність діяльності;

5) основних реформ державного сектора в напрямі:

- збільшення заробітної плати службовців;
- скасування спеціальних пенсій;
- запобігання корупції;
- зменшення кількості службовців;
- децентралізації;

6) зв'язку неефективності діяльності органів державної влади з корупцією;

7) основних причин корупції, а саме:

- низька заробітна плата службовців;
- нечесність;
- можливість швидко отримати великі гроші та потім не працювати;
- безкарність;
- неможливість довести корупційний злочин;

– інше;

8) ефективного контролю суспільства за діяльністю державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

9) механізмів запровадження дієвого громадянського контролю шляхом:

- прийняття відповідного нормативно-правового акта;
- участі громадян у вирішенні важливих державно-управлінських питань;
- участі в громадських радах;
- участі в громадських обговореннях.

Експертне опитування проводилось за анкетною «Сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні» закритого типу, де сформульовані питання та варі-

анти відповідей на них із можливістю вибору відповідей.

Насамперед було виявлено, як респонденти розуміють відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування (див. табл. 4, рис. 4). Виявилось, що лише 19% респондентів розуміють, у чому полягає відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування. На нашу думку, це пов'язано насамперед із проблемою в розмежуванні повноважень і компетенцій між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Таблиця 4

Відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування

Питання	Відповідь на питання	
Ви розумієте, у чому полягає відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування?	Так	Ні
	19%	81%

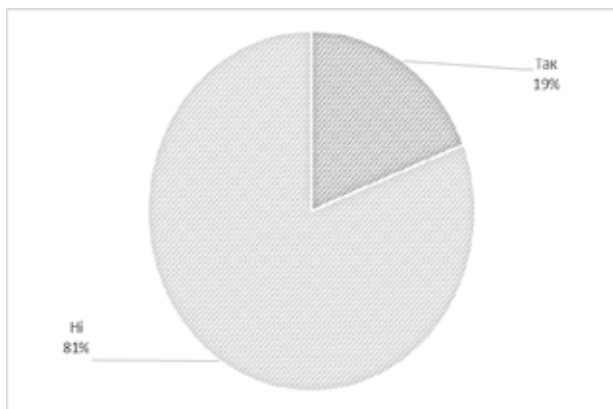


Рис. 4. Відповідь на питання «Ви розумієте, у чому полягає відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування?»

Наступне питання в експертному опитуванні: які основні державні послуги повинні надавати органи державної влади? (див. табл. 5, рис. 5). Респонденти відзначають як основні державні послуги соціальні (78% опитаних), а адміністративні та дозвільні вважають не головними, проте обов'язково необхідними в роботі; по

11% респондентів вважають основними державними послугами, які повинні надавати органи державної влади, адміністративні та дозвільні.

Таблиця 5

Основні державні послуги, які повинні надавати органи державної влади

Питання	Відповідь на питання		
Які основні державні послуги повинні надавати органи державної влади?	адміністративні	соціальні	дозвільні
	11%	78%	11%

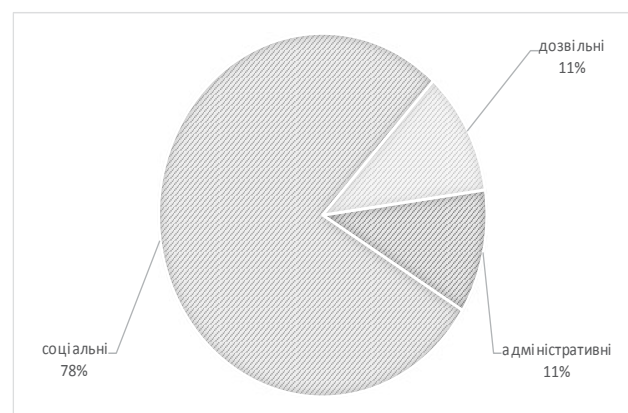


Рис. 5. Відповідь на питання «Які основні державні послуги повинні надавати органи державної влади?»

Щоб виявити причини непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, сформульовано відповідне питання (див. табл. 6, рис. 6). 55% респондентів вважають, що зарахування на службу за «дзвінком» або родинними зв'язками є причиною непрофесійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; 39% опитаних вважають відсутність дієвих механізмів відбору службовців; тільки 6% респондентів називають відсутність можливості кар'єрного зростання причиною непрофесійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Відсутність стимулів для підвищення професійного зростання не розглядається респондентами як причина непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (0%).

Таблиця 6
Причини непрофесійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Питання	Відповідь на питання			
У чому причини непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?	відсутність стимулів для підвищення професійного зростання	відсутність можливості кар'єрного зростання	відсутність дієвих механізмів відбору службовців	зарахування на службу за «дзвінком» або родинними зв'язками
	0%	6%	39%	55%

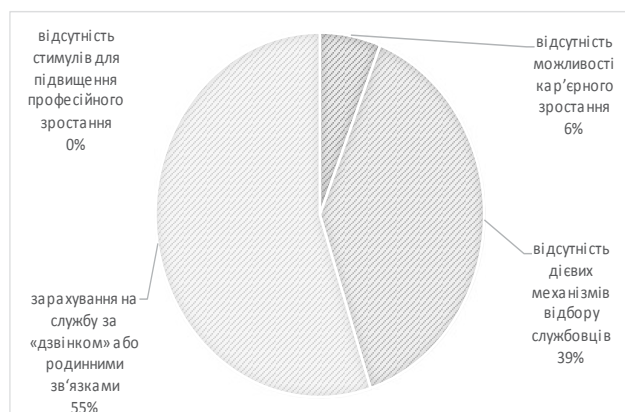


Рис. 6. Відповідь на питання «У чому причини непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?»

Наступне питання виявляє причини неефективності діяльності органів державної влади (див. табл. 7, рис. 7). Думки респондентів відрізняються у відсотковому відношенні: 56% вважають головною причиною неефективності діяльності корупцію, 17% – нерозуміння проблеми, 14% – непрофесійність службовців, 13% – затягування вирішення питань. Однак відсутність дієвих механізмів покарання за неефективність діяльності як причину неефективності діяльності органів державної влади ніхто з респондентів не зазначив (0%).

Для визначення основних показників у реформуванні державного сектора респондентам було запропоновано відповісти на питання, у чому полягають основні реформи державного сектора. Результа-

ти відповідей (див. табл. 8, рис. 8) мають розбіжності та розділились таким чином: 59% респондентів висловились за збільшення заробітної плати службовців, 34% відзначають запобігання корупції та лише по 2% розглядають скасування спеціальних пенсій і децентралізацію як основні показники в реформуванні державного сектора.

Таблиця 7
Причини неефективності діяльності органів державної влади

Питання	Відповідь на питання				
Які, на Вашу думку, є причини неефективності діяльності органів державної влади?	корупція	затягування вирішення питань	непрофесійність службовців	нерозуміння проблеми	відсутність дієвих механізмів покарання за неефективність діяльності
	56%	13%	14%	17%	0%

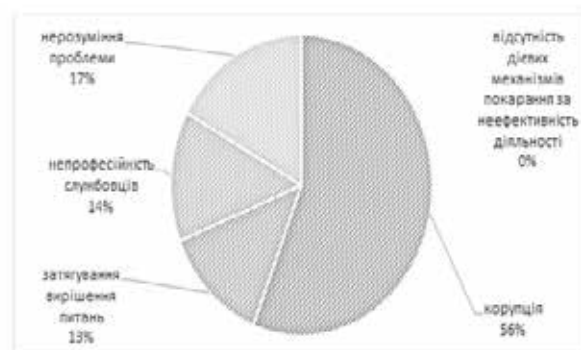


Рис. 7. Відповідь на питання «Які, на Вашу думку, є причини неефективності діяльності органів державної влади?»

Таблиця 8
Основні реформи державного сектора

Питання	Відповідь на питання				
У чому полягають основні реформи державного сектора?	збільшення заробітної плати службовців	скасування спеціальних пенсій	запобігання корупції	зменшення кількості службовців	децентралізація
	59%	2%	34%	1%	2%

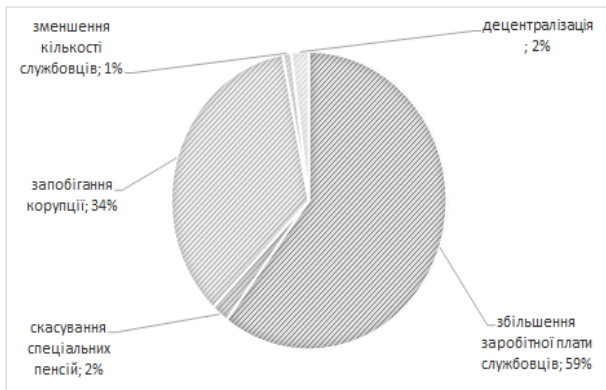


Рис. 8. Відповідь на питання «У чому полягають основні реформи державного сектора?»

Далі респондентам пропонувалось відповісти на питання про те, чи пов'язана неефективність діяльності органів державної влади з корупцією. 71% респондентів дали відповідь «так», а 29%, відповідно, – «ні» (див. табл. 9, рис. 9).

Таблиця 9

Неефективність діяльності органів державної влади, що пов'язана з корупцією

Питання	Відповідь на питання	
Чи пов'язана неефективність діяльності органів державної влади з корупцією?	Так	Ні
	71%	29%

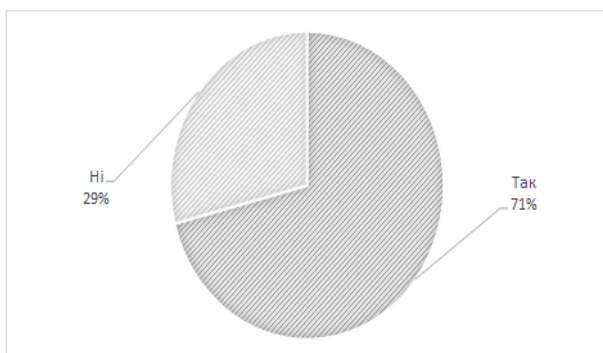


Рис. 9. Відповідь на питання «Чи пов'язана неефективність діяльності органів державної влади з корупцією?»

Наступне питання було відкритим і пов'язаним із відповіддю на попереднє, а саме: «Якщо так, назвіть основні причи-

ни корупції». Отримані результати оцінки респондентів відображені в таблиці 10 та на рисунку 10, що підтверджує попередні показники відповідей. Тобто як основні причини корупції 63% опитаних назвали низьку заробітну плату службовців, 35% – нечесність, 24% – можливість швидко отримати великі гроші та потім не працювати; жодний респондент не обрав як причину корупції безкарність і неможливість довести корупційний злочин (0%). Щодо відповіді на «інше» 5% опитаних відповідали з позицій власного досвіду й конкретних прикладів, пов'язаних безпосередньо з їх професійною діяльністю.

Таблиця 10

Основні причини корупції

Питання	Відповідь на питання					
Назвіть основні причини корупції	низька заробітна плата службовців	нечесність	можливість швидко отримати великі гроші та потім не працювати	безкарність	неможливість довести корупційний злочин	інше
	63%	35%	24%	0%	0%	5%

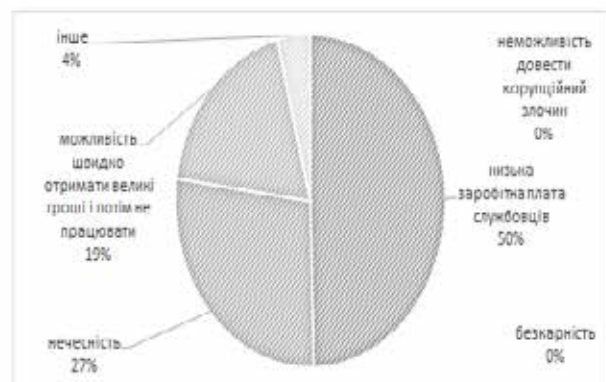


Рис. 10. Відповідь на питання «Якщо так, назвіть основні причини корупції»

Далі респондентам необхідно було оцінити існування ефективного контролю суспільства за діяльністю державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (див. табл. 11, рис. 11). Думки респондентів розділились таким чином: 62% вважають, що існує, а 38% – що ні.

Таблиця 11

Існування ефективного контролю суспільства за діяльністю державних службовців та службовців місцевого самоврядування

Питання	Відповідь на питання	
	Так	Ні
Чи існує ефективний контроль суспільства за діяльністю державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?	62%	38%



Рис. 11. Відповідь на питання «Чи існує ефективний контроль суспільства за діяльністю державних службовців та службовців місцевого самоврядування?»

Останнім питанням в анкеті було визначення механізму запровадження дієвого громадянського контролю. Запропоновані варіанти відповідей на питання респонденти обрали таким чином: прийняття відповідного нормативно-правового акта – 41%, участь громадян у вирішенні важливих державно-управлінських питань – 28%, участь у громадських радах – 27%, участь у громадських обговореннях – 4% (див. табл. 12, рис. 12).

Таблиця 12

Механізми запровадження дієвого громадянського контролю

Питання	Відповідь на питання			
Які, на Вашу думку, є механізми запровадження дієвого громадянського контролю?	прийняття відповідного нормативно-правового акта	участь громадян у вирішенні важливих державно-управлінських питань	участь у громадських радах	участь у громадських обговореннях
	41%	28%	27%	4%

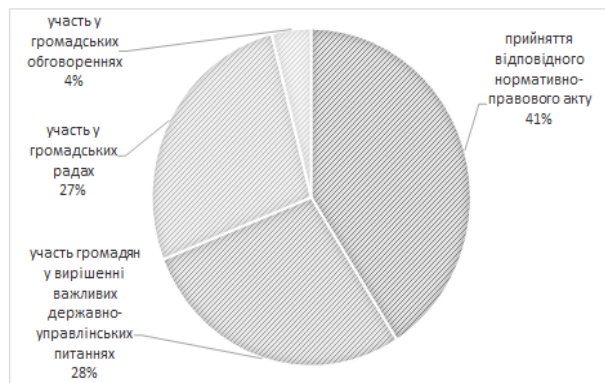


Рис. 12. Відповідь на питання «Які, на Вашу думку, є механізми запровадження дієвого громадянського контролю?»

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз та узагальнення результатів анкетування (експертного опитування) за темою «Сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні» показує, що лише 19% респондентів розуміють, у чому полягає відмінність між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Як основні державні послуги респонденти визначають соціальні (78% опитаних) а вже потім – адміністративні й дозвільні.

Щодо причини непрофесійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування думки респондентів поділяються: 55% вважають, що причиною непрофесійності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є зарахування на службу за «дзвінком» або родинними зв'язками; 39% – відсутність дієвих механізмів відбору службовців; 6% – відсутність можливості кар'єрного зростання. Відсутність стимулів для підвищення професійного зростання не розглядається респондентами як причина непрофесійності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (0%).

Причини неефективності діяльності органів державної влади респонденти визначають таким чином: 56% – корупцію, 17% – нерозуміння проблеми, 14% – непрофесійність службовців, 13% – затягування вирішення питань. Відсутність дієвих механізмів покарання за неефективність діяльності як причину неефективності ді-

яльності органів державної влади не вказав жодний опитаний.

Результати оцінки респондентами основних показників у реформуванні державного сектора мають розбіжності: 59% опитаних назвали збільшення заробітної плати службовців, 34% – запобігання корупції, і лише по 2% – скасування спеціальних пенсій і децентралізацію.

Неефективність діяльності органів державної влади, що пов'язана з корупцією, оцінюється більшістю (71%) респондентів.

Основні причини корупції, на думку опитаних, полягають у низькій заробітній платі службовців (63%), нечесності (35%), можливості швидко отримати великі гроші та потім не працювати (24%). Безкарність і неможливість довести корупційний злочин оцінена в 0%. Щодо відповіді «інше» 5% респондентів відповідали з позицій

власного досвіду й конкретних прикладів, пов'язаних безпосередньо з їх діяльністю.

Існування ефективного контролю суспільства за діяльністю державних службовців та службовців місцевого самоврядування оцінюється респондентами в 62%.

Щодо механізмів запровадження дієвого громадянського контролю отримані такі відповіді: прийняття відповідного нормативно-правового акта – 41% респондентів, участь громадян у вирішенні важливих державно-управлінських питань – 28%, участь у громадських радах – 27%, участь у громадських обговореннях – 4% опитаних.

Список використаної літератури:

1. Анкета 1 «Сучасний стан проблем розвитку публічної служби в Україні» (заповнених 100 шт.).

Молошна Е. Л. Результаты экспертного опроса: проблемы развития публичной службы в Украине

В статье проведен анализ и обобщение результатов экспертного опроса (в форме анкетирования) по теме «Современное состояние проблем развития публичной службы в Украине» с целью определения основных проблем современного состояния развития публичной службы в Украине и подготовки рекомендаций и предложений по совершенствованию государственно-служебных отношений в системе публичного управления.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, государственно-служебные отношения, государственный служащий, сфера публичной деятельности, государственное управление.

Moloshna O. The results of the expert interview: the problems of development in the civil service in Ukraine

The article analyzes and summarizes the results of the expert survey (in the form of a questionnaire) on the current state of the development problems in the civil service in Ukraine. In order to identify the main problems of the current state of development in the civil service in Ukraine and to prepare recommendations and proposals for improving civil-service relations in the public administration system.

Key words: civil service, administrative reform, civil-service relations, civil servant, public sphere, public administration.

І. Ю. Гришова

доктор економічних наук,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України

О. П. Дяченко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і оподаткування
Одеського державного аграрного університету

СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються основні стратегічні напрями державного управління щодо детінізації економічних відносин у межах національної економіки України. Незважаючи на окремі позитивні моменти, які несе в собі тіньова економіка, боротьба з нею та окремими формами її прояву є стратегією кожної державної влади в усіх країнах світу та їх об'єднаннях.

Ключові слова: детінізація, стратегія, тіньова економіка, державна політика, реформа.

Постановка проблеми. Масштабність тіньової економіки та її інституалізація перетворюють її на один із головних елементів функціонування економічної, соціальної, політичної та інших систем держави й суспільства. Саме тому детінізація економіки є одним із першочергових завдань, що стоять перед органами державної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стратегічних напрямів подолання поширення тіньової економіки висвітлювалось у наукових розвідках зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема Б. Контіні, Д. Каселя, К. Харта, Е. Фейге, В.О. Турчинова, І.Ю. Гришової, О.Б. Наумова, О.Я. Прохоренко, Т.С. Шабатури, О.М. Галицького, Т.М. Гнат'євої, В.Є. Воротіна, В.О. Мандибури, В.Т. Мотренка, О.В. Митяй, М.М. Заверуха, З.С. Варналія та інших [1–10].

Водночас основна увага науковців прикута до теоретичних досліджень процесів тіньової економіки, тому постає необхідність сконцентрувати інтереси дослідників саме на стратегічних напрямках подолання цього явища державними органами влади.

Метою статті є узагальнення стратегічних напрямів державної політики стосовно детінізації економічних відносин у державі та суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що тіньова економіка підживлює своїми ресурсами легальну (офіційну), виконуючи конструктивно-стабілізуючу функцію, що полягає в зниженні глибини трансформаційного спаду, нівелюванні виникаючої диференціації доходів, зниженні рівня безробіття та пом'якшенні небажаних соціальних протиріч (наприклад, неформальна зайнятість полегшує матеріальне становище малозабезпеченого населення, забезпечує соціальну нішу для людей, які не можуть реалізувати себе в офіційних структурах), виконанні ролі оптимізатора господарської діяльності в умовах кризової ринкової інфраструктури, а також забезпечує її потенційне економічне зростання, загалом негативні чинники впливу тіньової економіки на суспільство превалюють. Тому, на нашу думку, варто виділити такі дестабілізуючі напрями цього феномена:

1. Перерозподіл національного доходу на користь паразитичного споживання відносно малочисельних привілейованих

груп (бюрократів, мафії), зменшення добробуту суспільства загалом.

2. Деформація податкової системи, яка проявляється в нерівномірності податкового навантаження та скороченні витрат бюджету.

3. Дезорганізація, яка полягає у відсутності організованості у виробничих процесах в офіційній економіці та перешкодженні створення нормально працюючих, «здорових» економічних організацій. Справді, тіньова діяльність знижує керованість працівників, послаблює їх трудову мотивацію, часто призводячи до їх декваліфікації, та в підсумку може викликати дезінтеграцію колективу й виробництва.

4. Дестабілізація, що полягає в зниженні конкурентоспроможності економіки у зв'язку з вилученням із легального виробництва значної частки коштів та зниженні обсягу інвестицій та оборотних коштів. У сукупності зі зменшенням фонду робочого часу це призводить до різкого зниження обсягу ВВП порівняно з його потенційної величиною.

5. Асоціальна функція, що припускає розмитість принципів соціальної поведінки, коли не працює механізм заохочення за дотримання соціальної норми та покарання за її порушення, підрив господарської етики.

6. Соціальна незахищеність. Тіньова економіка стала однією з причин скорочення доходів бюджету й відповідного фінансування державних програм та інститутів, а отже, невиконання державою соціальних програм, зобов'язань перед населенням, де висока соціальна ціна реформ посилюється неефективною соціальною політикою.

7. Вплив на кредитно-грошову сферу проявляється в деформації структури платіжного обороту, стимулюванні інфляції, деформації кредитних відносин і збільшенні інвестиційних ризиків, нанесенні збитку кредитним інститутам, інвесторам, вкладникам, акціонерам, суспільству загалом.

8. Виключення довгострокового інвестиційного розвитку тісно пов'язане з диспропорціями в структурі економіки.

Високий рівень тінізації оплати праці пов'язаний із такими моментами:

1) значним розривом між вартістю трудових ресурсів для роботодавця та фактичною сумою, яку працівник отримує за свою працю;

2) толерантним ставленням працівників до практики виплати неофіційних заробітних плат і, відповідно, позбавлення їх гарантій щодо пенсійного й соціального забезпечення;

3) відчуттям невідповідності сплачених податків і внесків якості державних послуг, що призводить до необхідності значних додаткових витрат із боку населення з метою отримання цих послуг на належному рівні;

4) відчуттям несправедливості системи розподілу пенсій, пов'язаної з наявністю великої кількості спеціальних, професійних, особливих та пільгових професійних режимів;

5) наявністю механізмів, які забезпечують легке вилучення коштів підприємств у позалегальний сектор економіки з метою виплати тіньових заробітних плат;

6) фактичною безкарністю порушень у сфері оплати праці [1, с. 31].

До основних причин тінізації земельних відносин належать такі:

1) відсутність ефективно діючої системи обліку земель;

2) недосконалі процедури безоплатної передачі, продажу та відведення в оренду фізичним і юридичним особам земельних ділянок державної й комунальної власності;

3) заборона відчуження земель сільськогосподарського призначення (за інформацією Державного агентства земельних ресурсів України, 98% схем тінізації земельних відносин пов'язані з недотриманням цієї заборони);

4) недієві механізми викупу та оренди земельних ділянок під приватизованими об'єктами нерухомості;

5) недієві механізми контролю використання земель (за даними пілотних вибіркового обстежень Лабораторії аерокосмічного зондування агросфери Інституту агроєкології і економіки природокористування Української академії аграрних наук у трьох районах Київщини (Канівському, Миронівському, Магдалинівському), відхилення фактичних даних щодо площ по-

сів сільськогосподарських культур від офіційних у 2010 р. складало в середньому понад 20%) [2, с. 174].

Підсумовуючи наведене, варто визнати, що процес детінізації економіки набуватиме належної результативності лише за умови формування державою стабільних сприятливих умов для ведення бізнесу, у тому числі шляхом розбудови такого інституційного середовища, тіньова економічна діяльність для якого стала б неефективною.

З огляду на це ми поділяємо думку О.С. Рибчак про те, що протидія тіньовій діяльності повинна відбуватися за двома основними напрямками, пов'язаними зі зміною пропорцій тіньової та легальної економіки, – зниження частки тіньової економіки та розвиток легальної економіки. Зниження частки тіньового сектора зумовлює необхідність розроблення стра-

тегій державного впливу на тіньову економіку із зазначенням їх основних переваг і недоліків та обґрунтуванням можливості застосування (див. табл. 1) [3, с. 10]. При цьому під стратегією варто розуміти чіткий поетапний план дій впливу на тіньовий сегмент із зазначенням відповідальних інститутів, сегментів дії та часових меж, інструментів і бажаного результату.

Детінізація економіки є надпріоритетним і принципово важливим напрямом сучасної економічної політики України. При цьому нами доводиться необхідність використання ліберальної стратегії державного впливу на тіньову економіку, що включає заходи протидії корупції в державних структурах законодавчої та виконавчої влади.

Для України необхідно розробити власну концепцію легалізації тіньової економіки, урахувавши особливості вітчизняної

Таблиця 1
Стратегії державної політики у сфері детінізації економічних відносин

Характеристика	Вид стратегії державного впливу на тіньову економіку			
	Консервативна	Ліберальна	Радикальна	Антикорупційна
На що спрямована	Боротьба з кримінальним складником	ВЕД (галузі) з найбільшим рівнем тінізації економічних відносин	Повне викорінення всіх форм прояву тіньової економіки	«Верхівкова» та «низова» корупція
Прийнятна (допустима) частка тіньової економіки	Стратегія залишає можливим існування тіньової економіки за винятком кримінального складника	10–20% від ВВП (у галузях, що торкаються питань національної безпеки, – 5–7%)	Стратегія припускає повну відсутність будь-яких форм прояву тіньової діяльності	Націлена на боротьбу тільки з корупцією
Інструменти дії	В основному жорсткі силові методи	Оптимізація процесу фіскального адміністрування та оподаткування, розвиток безготівкових розрахунків, реформа ринку праці	Усі існуючі й доступні державні важелі впливу	Жорсткий контроль виконання та створення національної програми з боротьби з корупцією
Основні недоліки	Не стосується решти галузей тіньової діяльності	Необхідна постійна модернізація моделі	Дуже широкий цільовий спектр	Складність у виконанні
Основні переваги	Уже налагоджений механізм протидії	Можливий ефект мультиплікатора та сприятливий вплив на інші сфери життя суспільства	Націленість на усунення всіх форм прояву тіньової економіки	Створить низку позитивних ініціатив для розвитку промисловості та зростання інвестицій
Можливість застосування до вітчизняних реалій	Найбільш проста стратегія антитіньової політики	Багатоградна стратегія – постійно вимагає низки досліджень і розроблень	Неготовність вітчизняної економіки й суспільства до подібної стратегії	Уже позиціонується як національна програма

Джерело: удосконалено автором відповідно до [3, с. 11]

економіки, економічні та соціально-політичні умови, особливості прояву тіньової економіки.

З огляду на це до основних пріоритетів детінізації економіки в контексті реалізації економічних реформ, подальшого сталого розвитку та євроінтеграційних процесів у стратегічному вимірі варто віднести такі:

1. Посилення ринкового регулювання економіки та проведення антикорупційної реформи, що включає такі заходи:

- упровадження системи регулювання ринкової економіки з новою структурою й принципами. Реформування повинні зазнати органи влади та регуляторні акти, які сприяють надмірній бюрократизації. Підвищення ефективності роботи державних органів і покращення законодавчого забезпечення підприємницької діяльності дасть змогу значно зменшити стимули до тіньової діяльності та покращити контроль державної влади за тіньовими операціями. Здійснення спеціальної програми інтеграції на основі тіньової й легальної економіки через формування комплексно-правового підходу забезпечення належних умов розвитку підприємництва;

- проведення антикорупційної реформи, зокрема, через здійснення інституційної реформи та законодавчого забезпечення системи спеціалізованих заходів профілактики корупції, а також покарання за корупційні дії. Першим кроком у реалізації стало створення Антикорупційного бюро, що відповідає за ефективну координацію комплексної антикорупційної програми в державі;

- покращення IT-інфраструктури державного адміністрування – упровадження нових інформаційних систем у державному управлінні «вбиває» корупцію та скорочує цей апарат;

- підвищення рівня довіри бізнесу до держави та навпаки можливе під час застосування стимулів (зменшення кількості перевірок, скорочення часу на проведення реєстрації й отримання ліцензій, сертифікатів та інших документів, створення рівних умов підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання).

2. Податкову реформу, що має бути спрямована на реалізацію таких пріоритетів: а) забезпечення всім суб'єктам

господарювання однакових умов оподаткування; б) зменшення податкового навантаження; в) забезпечення ефективного податкового адміністрування та стабільності державних фінансів.

3. Реформу грошово-кредитної та банківської систем, детінізацію фінансових потоків, що включає такі заходи:

- поширення безготівкових розрахунків, що дасть змогу більш повно контролювати джерела доходів, оперативно виявляти факти витрачання коштів у розмірах, що перевищують доходи;

- протидію впливу вітчизняного капіталу до низькоподаткових країн, розбудову ефективної системи повернення з-за кордону коштів та активів, отриманих злочинним шляхом унаслідок операцій із легалізації (відмивання) коштів та фінансування тероризму;

- удосконалення системи регулювання ринків фінансових послуг, фондового ринку та вексельного обігу. Для ліквідації схем мінімізації оподаткування, виведення ліквідних активів із компаній та грошових коштів за межі країни необхідно обмежити можливості використання «технічних» акцій і посилити державний контроль за обігом векселів [4, с. 45].

4. Реформу (легалізацію) ринку праці. Передумовою детінізації ринку праці є реформа пенсійної системи, яка на сьогодні не створює стимулів для детінізації ринку, адже відрахування до пенсійного фонду є надто високими на тлі незадовільної системи пенсійного забезпечення. Основною причиною цього є те, що пенсійна система України значною мірою ґрунтується на радянських принципах і є неефективною. Наслідком цього є значні видатки з державного бюджету на постійне покриття дефіциту Пенсійного фонду України та високі пільги для деяких категорій пенсіонерів на тлі низьких пенсій для більшості пенсіонерів.

Легалізація зайнятості й детінізація заробітних плат є передумовами стабілізації Державного бюджету та досягнення цілей реформування системи пенсійного страхування. Для бізнесу необхідне посилення застосування адміністративних заходів, зокрема, посилення відповідальності за ухилення від оформлення трудових від-

носин між працівником і роботодавцем, а також за ухилення від сплати податків і страхових внесків. Для працівників важливий перерозподіл податкового навантаження між працівником та роботодавцем, зменшення податкового навантаження. Зазначений ефект досягається виключно за умови зміни рівня ЄСВ та ПДФО державою, тоді як підприємство одночасно збільшує офіційну середню заробітну плату. Тобто тільки за умови солідарної відповідальності досягнення цієї цілі є можливим. Для державних органів необхідне дотримання положень Податкового кодексу України. Однією з основних проблем є надмірна частота й непередбачуваність змін податкового законодавства. Тому чітке дотримання норм податкового законодавства, а також більш якісний аналіз проектів змін до податкового законодавства дадуть змогу зменшити ризики економічної діяльності та поліпшити планування бюджету організацій.

5. Судову реформу, яка має бути спрямована на забезпечення гарантій справедливого суду та виконання судових рішень, захист прав власності, боротьбу з рейдерством. Здійснення судової реформи повинне бути спрямоване на зменшення корупції, підвищення професіоналізму судових і правоохоронних органів, посилення незалежності від політичних процесів, зміцнення ролі конституційного правосуддя та забезпечення прозорості й неупередженості судових процесів.

6. Реформу земельних відносин. У контексті земельної реформи детінізація земельних відносин є однією з передумов забезпечення ефективного функціонування ринку землі. Зменшенню рівня тінізації земельних відносин сприятимуть інвентаризація земельних ресурсів, удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель, створення електронного загальнодержавного кадастру землі. Крім того, формуванню прозорого ринку землі та детінізації земельних відносин сприятиме реалізація таких заходів:

- зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення (за умов завершення інвентаризації земель і формування кадастрово-реєстраційної системи), що зменшить мотивацію знач-

ної кількості суб'єктів господарювання до використання тіньових і корупційних схем переведення земель сільськогосподарського призначення в інші категорії земель;

- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо прийняття рішень про передачу у власність або користування земельних ділянок державної й комунальної власності тощо.

7. Стимулювання інвестиційних та інноваційних процесів у суспільстві, яке має здійснюватись через такі процеси:

- розроблення податкових стимулів до інвестиційного використання кредитних ресурсів комерційних банків;

- звільнення від оподаткування частки прибутку підприємств, яка витрачається на інвестування, зокрема, в інноваційну сферу;

- створення умов для максимального залучення в національну економіку коштів, що приховані від оподаткування та «відпливають» за кордон;

- збільшення питомої ваги наукомістких галузей економіки та переробної промисловості;

- розвиток бізнес-інкубаторів, галузевих кластерів, технопарків;

- скорочення циклу «створення – освоєння – впровадження у виробництво» інновацій, а вітчизняна продукція має відповідати європейським стандартам якості тощо.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки:

1) визначальна роль детінізації економіки належить державі, обов'язок якої – будь-яким чином сприяти реалізації конкурентних переваг національного виробництва шляхом зміцнення податкової системи, посилення й удосконалення законодавства, спрямованого на детінізацію економіки України;

2) детінізація української економіки пов'язана з комплексним реформуванням системи відносин, які здійснюються в економічній сфері між державою, підприємцями та найманими працівниками, і має спрямовуватись на усунення тих чинників, які негативно впливають на економіку та зумовлюють її тінізацію, а саме:

- порушення економічних інтересів між суб'єктами економічних відносин, що скорочує базу розширеного відтворення одних суб'єктів на користь інших;

- скорочення офіційних джерел ресурсно-фінансового забезпечення підприємств;

- зростання витратності, у тому числі й тієї, що виникла внаслідок штучного завищення витрат на ресурси, вузли та напівфабрикати (у деяких товарних групах українські ціни перевищили світові);

- прояви монопольної поведінки;

3) проблема тіньових грошей, яка зараз постала перед усім світом, особливо у зв'язку з фінансуванням терористичних організацій, потребує боротьби з відмиванням грошей, чому могло б сприяти створення електронної системи відстеження маршрутів великих грошових потоків;

4) з метою «детінізації» економіки України необхідно створити оптимальну систему діючого економічного механізму на основі конструктивної співпраці гілок влади із чітко визначеними повноваженнями та чітким розмежуванням відповідальності за результати діяльності в межах цих повноважень, а саме:

- законодавча влада, яка розробляє закони, має нести повну відповідальність за наслідки їх дії, наприклад такі, що посилюють «тінізацію» економіки, сприяють зростанню соціальної напруги та погіршують криміногенну ситуацію в країні тощо;

- виконавча влада, яка має суворо дотримуватись норм чинного законодавства, повинна вивчити наслідки дії законів і розробити пропозиції, які б обмежували розвиток негативних тенденцій. Звіти уряду перед Верховною Радою України мають містити розгорнутий аналіз дії законів і визначати причини загострення економічної ситуації;

5) створення єдиної системи правових, організаційно-економічних державних заходів може стати ефективним засобом протидії тінізації суспільно-економічних відносин;

6) обмеження впливу чинників тінізації економіки не може базуватись лише на силових методах, які приносять тимчасовий ефект. Це має бути цілісна система дій, спрямована насамперед на подолання й

викорінення причин і передумов цих явищ та процесів. Ефективна стратегія детінізації економіки має бути узгоджена з іншими складниками стратегії економічних перетворень – реформуванням оплати праці та системи соціального захисту, програмою подолання бідності, промисловою політикою та здійсненням реальних структурних перетворень, заходами щодо поліпшення інвестиційного клімату.

З метою детінізації економіки України необхідне використання заходів, що сприятимуть покращенню інвестиційного клімату держави, зниженню як фіскального, так і регуляторного тиску на суб'єктів господарювання за рахунок удосконалення існуючих податкових механізмів. Також необхідна подальша дерегуляція підприємницької діяльності та підтримка малого й середнього бізнесу, насамперед у сфері дозвільної системи та ліцензування. Окремою складовою частиною боротьби з тіньовою економікою є необхідність реформування системи правосуддя, забезпечення прав власності та боротьба з корупцією. При цьому варто враховувати такі моменти:

- детінізація економіки України повинна мати неруйнівний характер щодо залучення капіталів некримінального походження в легальну економіку (це підвищить сукупний попит в Україні, що сприятиме економічній безпеці);

- ефективна стратегія детінізації економіки України має узгоджуватись із реформуванням оплати праці й системи соціального захисту населення, промисловою політикою та реальними структурними перетвореннями в країні в контексті розвитку європейської інтеграції;

- заходи детінізації в Україні мають вживатись не лише з метою оздоровлення та зростання її економіки, а й для зміцнення держави в контексті її економічної та національної безпеки за умов європейської інтеграції, вступу до СОТ.

Отже, детінізація економіки – це цілісна система дій, спрямована насамперед на подолання та викорінення причин і передумов тіньових явищ та процесів. Стратегічною метою детінізації економіки мають стати істотне зниження рівня тінізації шляхом створення сприятливих умов для

залучення тіньових капіталів у легальну економіку та примноження національного багатства, створення необхідних умов для покращення інвестиційного клімату, зниження податкового й регулятивного тиску на підприємницьку діяльність, захист прав власності та трудових відносин.

Список використаної літератури:

1. Солодовникова І.І. Тенденції тінізації української економіки та шляхи її детінізації / І.І. Солодовникова // Теорії мікро-макроекономіки: зб. наук. праць МОН України. – К. : Академія муніципального управління, 2003. – Вип. 12. – С. 29–38.
2. Гришова І.Ю. Оцінювання чинників формування фінансового потенціалу аграрного виробництва/ І.Ю. Гришова // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 10. – С. 172–178.
3. Рибчак О.С. Тіньова економіка та особливості її розвитку в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / О.С. Рибчак. – К., 2012. – С. 10–11.
4. Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова, О.О. Красноручий // Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал. – Чернівці : Чернігівський нац. технол. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 40–46.
5. Митяй О.В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами / О.В. Митяй, О.А. Хлустун // Глобальні та національні проблеми економіки. – Миколаїв, 2014. – Вип. 2. – С. 630–633. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
6. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2006. – 468 с.
7. Варналій З.С. Тінізація малого підприємництва (економічні та правові аспекти / З.С. Варналій. – К. : Інститут приватного права і підприємництва АПРН України, 1998. – 56 с.
8. Мушинська Н.Ю. Деякі теоретичні аспекти проблеми тінізації економіки / Н.Ю. Мушинська // Научно-технический сборник. – 2004. – № 61. – С. 258–262.
9. Гришова І.Ю. Державна підтримка регіональних програм інноваційного розвитку / І.Ю. Гришова, В.А. Замлинський, В.В. Кужель // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 2. – С. 201–206.
10. Гришова І.Ю. Проблеми формування інноваційної системи України / І.Ю. Гришова, Т.М. Гнат'єва // Інноваційна економіка. – 2012. – № 12. – С. 54–62.

Гришова І. Ю., Дяченко А. П. Стратегия государственной политики в сфере детенизации экономики Украины

В статье исследуются основные стратегические направления государственного управления относительно детенизации экономических отношений в рамках национальной экономики Украины. Несмотря на отдельные положительные моменты, которые несет в себе теневая экономика, борьба с ней и отдельными формами ее проявления является стратегией каждой государственной власти во всех странах мира и их объединениях.

Ключевые слова: детенизация, стратегия, теневая экономика, государственная политика, реформы.

Hryshova I., Diachenko O. Strategy of state policy in the sphere of detenization of Ukrainian economy

The article examines the main strategic directions of state administration regarding legitimization of economic relations within the national economy of Ukraine. Despite the individual positive moments that bear the shadow economy, the struggle with it as a whole and its separate forms of manifestation is the strategy of every state authority in all countries of the world and their associations.

Key words: detenization, strategy, shadow economy, state policy, reform.